De corrigeerbare overheid

Over de wijze waarop de Nederlandse overheid functioneert en zich kan verbeteren

VVBV

Juli 2026

De corrigeerbare overheid 1
Stellingen 3
Managementsamenvatting 5
1. Aanleiding 10
2. Politieke macht, beloften en tijdasymmetrie 10
3. De Nederlandse overheid functioneert vooral door taakverdeling 12
4. Het institutionele gat 13
5. Van beschermen naar procedureel beheersen 14
6. De bestuurlijke voorkeur voor “ja” 15
7. Het gemiste “nee” 16
8. De beleidsfuik 17
9. Regulatory risico als zichtbaar gevolg 18
10. De burger als waarnemer van het systeem 19
10.a De ambtenaar als menselijke sluitpost 20
11. Van reactieve naar corrigeerbare overheid 21
12. Beginselen voor verbetering 23
13. Mogelijke bestuurlijke instrumenten 24
14. Geen centralisatie van alle besluiten 25
15. Een andere bestuurscultuur 26
16. Plaatsbepaling in de politicologie en bestuurskunde 27
17. Conclusie 30
Literatuur 33

Stellingen

Politiek lijkt soms op makelaardij in maatschappelijke toekomstbeelden: de droom wordt in het heden verkocht, terwijl de hypotheek, het onderhoud en de herstelkosten door de samenleving in de toekomst worden betaald.

Goed bestuur begint daarom niet bij de aantrekkelijkheid van de brochure, maar bij een onafhankelijke bouwkundige keuring en een eerlijke berekening van de maandlasten.

De politicus voorkomt zo dat het droomhuis wordt verkocht, de kiezer tekent het koopcontract en de samenleving ontdekt later dat er aan de fundering mankeert.

Politici kunnen bescherming beloven met woorden en wetten, maar daadwerkelijke bescherming wordt geleverd door mensen, kennis, tijd en middelen. Wie de belofte vergroot en tegelijk de uitvoering verkleint, organiseert het toekomstige falen.

De politiek deelt het snoepje van strengere bescherming uit, maar bezuinigt tegelijk op de tandarts die de gevolgen moet behandelen.

De politiek deelt de snoepjes uit, de uitvoering krijgt kiespijn en de belastingbetaler betaalt de tandarts.

Publiek geld mag een aantoonbaar noodzakelijke overgang mogelijk maken, maar mag niet worden gebruikt om een onvolledige keten, een ontbrekende vraag of een bestuurlijk wensbeeld kunstmatig in leven te houden.

Geld uitgeven is nog geen verduurzaming. Verduurzaming is pas aangetoond wanneer de volledige keten functioneert, de oude uitstoot werkelijk verdwijnt en de publieke steun niet de enige dragende pijler van het project blijft.

Politici bepalen waarheen de samenleving wil varen; ingenieurs moeten mogen zeggen of het schip, de lading en de vaarweg die koers kunnen dragen.

De kapitein mag de koers bepalen, maar de ondiepte laat zich niet wegstemmen.

Wie bescherming belooft en tegelijk de uitvoering verkleint, organiseert het toekomstige falen.

Geld uitgeven is nog geen verduurzaming.

Nederland heeft geen tekort aan analyses van bestuurlijk falen, maar aan het vermogen die analyses blijvend op zichzelf toe te passen.

De organisatie verdeelt de verantwoordelijkheid; de ambtenaar draagt het geweten.

Wat het bestuur niet oplost, moet de ambtenaar persoonlijk verdragen.

De burger vindt vele loketten, maar niet de overheid.

De overheid heeft haar taken verdeeld, maar is vergeten zichzelf tegenover de burger opnieuw bijeen te brengen.

Managementsamenvatting

De Nederlandse overheid beschikt over veel deskundigheid, sterke instituties en een uitgebreid stelsel van wetgeving, toezicht en rechtsbescherming. Toch lopen juist bij complexe en langjarige vraagstukken besluiten geregeld vast, blijft uitvoering achter en komt correctie pas op gang nadat problemen zich hebben verhard. Deze studie onderzoekt niet of de overheid in algemene zin goed of slecht functioneert. Zij onderzoekt een specifiek en terugkerend patroon: maatschappelijke en technische systemen raken steeds sterker verweven, terwijl politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid hoofdzakelijk per partij, ministerie, wet, project, vergunning en bestuurslaag georganiseerd blijft.

De zichtbare keten begint in de politiek. Partijen verwerven invloed met beloften en moeten zich tegelijk onderscheiden, coalities vormen en hun achterban aan zich binden. In een consensusdemocratie worden verschillen daarom niet altijd opgelost door scherp te prioriteren. Regelmatig worden doelstellingen naast elkaar geplaatst, zodat iedere deelnemer een deel van zijn programma kan herkennen. De gezamenlijke uitvoerbaarheid van die stapeling wordt pas later getoetst. Daar komt een fundamentele tijdasymmetrie bij. De electorale cyclus duurt enkele jaren, terwijl de gevolgen van wetten, energieprojecten, ruimtelijke keuzes en marktordening soms pas na tientallen jaren zichtbaar worden. De politieke baten van een besluit zijn onmiddellijk: een akkoord is gesloten, een wet is aangenomen of een doel is vastgelegd. De nadelige gevolgen van onjuiste aannamen worden later zichtbaar en worden vaak door opvolgers, uitvoeringsorganisaties, bedrijven en burgers gedragen.

Deze analyse sluit aan bij klassieke politicologische inzichten. Weber verbindt politiek met macht, maar verlangt ook een ethiek van verantwoordelijkheid voor voorzienbare gevolgen. Schumpeter en Downs laten zien dat democratische partijen concurreren om stemmen en bestuursmacht. Lijphart verklaart waarom coalitiedemocratieën stabiliteit zoeken door macht en belangen te delen. Buchanan en Tullock waarschuwen dat ook politieke en bestuurlijke actoren op institutionele prikkels reageren. Weaver en Hood beschrijven hoe verantwoordelijkheid kan worden verspreid en schuld kan worden vermeden. De analyse van de corrigeerbare overheid bouwt op deze tradities voort, maar legt nadrukkelijk de verbinding met de fysieke uitvoering en de lange levensduur van maatschappelijke systemen.

De Nederlandse bestuurskundige traditie geeft aan deze diagnose een eigen context. Tjeenk Willink beschrijft hoe verlies van politieke verantwoordelijkheid, afstand tussen beleid en uitvoering en uitholling van ambtelijke deskundigheid de democratische rechtsorde verzwakken. Brenninkmeijer laat vanuit het ombudsperspectief zien dat regels in dienst moeten staan van de burger en dat vertrouwen wordt opgebouwd door behoorlijke behandeling en feitelijke probleemoplossing. Bovens en ’t Hart, en recenter Boin en Kuipers, analyseren hoe beleidsfalen ontstaat en achteraf als fiasco wordt geduid wanneer waarschuwingen,

uitvoering en verantwoordelijkheid onvoldoende samenkomen (Tjeenk Willink, 2019; Brenninkmeijer, 2012; Bovens en ’t Hart, 1996; Boin en Kuipers, 2024).

Putters verbindt vertrouwen aan de vraag of politieke beloften in de leefwereld tot rechtvaardige resultaten leiden. De WRR benadrukt probleemgerichte politiek, doenvermogen en een deskundige overheid met voldoende tijd, middelen en institutioneel geheugen. De ROB vat gezagswaardigheid samen als bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid. Frissen levert daarbij een noodzakelijke waarschuwing: integrale systeemwaarneming mag niet ontaarden in een staat die de pluriforme samenleving vanuit één centrum wil beheersen. Deze Nederlandse inzichten ondersteunen daarom niet een almachtige overheid, maar een overheid die haar beperkingen kent, uitvoeringsvermogen beschermt en tijdig kan leren en begrenzen (Putters, 2022; WRR, 2006, 2017, 2025; ROB, 2022; Frissen, 2023).

Na de politieke besluitvorming wordt de ambitie vertaald in wetten, programma’s, normen, subsidies en verboden. Daarmee wordt een politieke belofte juridisch harder, maar de fysieke onderbouwing wordt niet automatisch sterker. Een wet kan een doel voorschrijven, maar creëert geen netcapaciteit, ruimte, personeel, technische rijpheid, uitvoeringskracht of maatschappelijk vertrouwen. De uitvoeringslast verschuift vervolgens naar ministeries, gemeenten, provincies, toezichthouders, netbeheerders en marktpartijen. Wanneer de uitvoering vastloopt, wordt het probleem gemakkelijk aangeduid als een uitvoeringsprobleem, terwijl een deel ervan al besloten lag in een politieke opdracht die onvoldoende op samenhang en haalbaarheid was getoetst.

Taakverdeling en specialisatie zijn onmisbaar. Zij brengen deskundigheid bijeen en voorkomen willekeur. De keerzijde is dat ieder orgaan een deel van de werkelijkheid beoordeelt, terwijl burgers, bedrijven en maatschappelijke systemen de optelsom ervaren. Hierdoor ontstaat een institutioneel gat: verantwoordelijkheid is wel verdeeld, maar wordt niet vanzelf opnieuw samengebracht op het niveau van de gezamenlijke uitkomst. Thompson beschreef dit als het problem of many hands. Simon verklaart waarom organisaties door begrensde rationaliteit noodzakelijkerwijs vereenvoudigen. Het probleem ontstaat wanneer de vereenvoudiging wordt verward met de volledige werkelijkheid en wanneer geen functie bestaat die de samenhang opnieuw bijeenbrengt.

In dat gat kan procedurele beheersing de plaats innemen van materiële bescherming. Een vergunning kan juridisch correct zijn terwijl cumulatieve belasting onvoldoende wordt beoordeeld. Een model kan technisch correct rekenen binnen zijn aannamen, terwijl relevante interacties buiten de modelgrens blijven. Een procedure kan zorgvuldig zijn doorlopen terwijl de centrale systeemvraag niet is gesteld. De overheid vraagt dan vooral of het afzonderlijke onderdeel aan de norm voldoet; de burger, werknemer of ondernemer vraagt of de gezamenlijke uitkomst veilig, gezond, uitvoerbaar, rechtvaardig en op lange termijn houdbaar is. Rechtmatigheid en procedurele zorgvuldigheid blijven noodzakelijk, maar zij zijn niet hetzelfde als een overtuigende beschermingsuitkomst.

Binnen dit stelsel bestaat een structurele voorkeur voor voortgang. Een ‘ja’ kan worden verbonden met ontwikkeling, woningbouw, innovatie, klimaatbeleid of economische groei. De baten zijn zichtbaar. Een ‘nee’ vraagt uitleg en de voordelen van begrenzing zijn vaak onzichtbaar: de investering die niet vastloopt, het incident dat niet plaatsvindt en de beleidsfuik die wordt voorkomen. Daardoor heeft voortgang een natuurlijke coalitie, terwijl het ‘nee’ zelden een vaste organisatorische drager heeft. Twijfel kan aanwezig zijn bij ambtenaren, deskundigen, uitvoerders en burgers, maar blijft zonder institutionele route vrijblijvend. Pluralistische onwetendheid en groepsdenken kunnen ertoe leiden dat verschillende betrokkenen twijfelen, terwijl ieder denkt dat anderen over betere informatie beschikken of dat iemand hoger in de organisatie tijdig zal ingrijpen.

Het gemiste ‘nee’ leidt tot voortzettingsdwang. Naarmate tijd, geld, reputatie en juridische verwachtingen in een keuze worden geïnvesteerd, wordt heroverweging moeilijker. Alternatieven worden verwaarloosd, bestaande capaciteit verdwijnt, locaties krijgen een andere bestemming en infrastructuur wordt op één toekomstbeeld ingericht. Pierson beschrijft dit als padafhankelijkheid en beleidsfeedback. Lindblom laat zien dat beleid doorgaans stapsgewijs ontstaat. Kleine stappen kunnen verstandig zijn, maar alleen wanneer de overheid de optelsom bewaakt en terugkeer mogelijk houdt. Zonder die waarborgen kan incrementaliteit uitlopen op een beleidsfuik: de resterende optie lijkt onvermijdelijk omdat eerdere beslissingen andere routes hebben afgesloten, niet omdat zij na een open vergelijking overtuigend de beste is.

Voor bedrijven wordt dit bredere institutionele probleem zichtbaar als regulatory risico. Langjarige investeringen vragen vertrouwen in beleid, infrastructuur, marktordening en overgangsregimes. Wanneer de overheid investeringen eerst stimuleert en later essentiële voorwaarden wijzigt, kiezen ondernemingen rationeel voor kleinere projecten, kortere terugverdientijden, aanvullende garanties of investeringen in andere landen. Dat maakt de energietransitie trager en duurder en kan leiden tot verplaatsing van industriële productie, kennis en toekomstige elektriciteitsvraag. Regulatory risico is daarmee niet alleen een bedrijfseconomisch vraagstuk, maar een terugkoppeling naar het gehele systeem: bestuurlijke onvoorspelbaarheid verandert investeringsgedrag, en dat veranderde gedrag ondergraaft vervolgens de vraag- en infrastructuurverwachtingen waarop het beleid was gebaseerd.

Ook burgers vervullen in dit systeem een bredere rol dan die van belanghebbende of bezwaarmaker. Zij ervaren geen afzonderlijke vergunningen, maar de gezamenlijke belasting van verkeer, geluid, emissies, risico’s en ruimtelijke veranderingen. Zij kunnen daardoor functioneren als sensor van cumulatie, drager van lokaal institutioneel geheugen en waarnemer van het verschil tussen beleid op papier en de werkelijkheid. Participatie moet daarom niet pas beginnen nadat de richting is gekozen. Zij heeft een epistemische functie: vroegtijdig relevante kennis, onzekerheden en grenzen zichtbaar maken. Maatschappelijke weerstand kan een laat signaal zijn dat eerdere terugkoppeling onvoldoende heeft gewerkt.

De voorgestelde verbetering is geen centrale instantie die alle besluiten overneemt. Ostroms werk over polycentrisch bestuur onderstreept dat complexe vraagstukken meerdere gespecialiseerde besliscentra nodig hebben. De opdracht is deze centra beter te verbinden en een expliciete systeemfunctie te organiseren. Een corrigeerbare overheid combineert daarom gespecialiseerde verantwoordelijkheid met integrale bewaking van de ontwikkeling van het geheel. Zij toetst politieke ambities vooraf aan fysieke en organisatorische uitvoerbaarheid, houdt aannamen en onzekerheden openbaar, maakt besluiten conditioneel en gefaseerd, bewaakt institutioneel geheugen, legt kantelpunten vast en verplicht tot heroverweging wanneer voorwaarden niet langer gelden.

Daarvoor zijn concrete instrumenten beschikbaar: een systeemkaart van afhankelijkheden en verantwoordelijkheden; een gebieds- of systeemgerichte risicomatrix; een openbaar aannamendossier; periodieke rapportage over de staat van het systeem; vooraf vastgelegde stop- en herijkingscriteria; een onafhankelijke werkelijkheidstoets; en een systeemfunctie die signalen uit beleid, uitvoering, wetenschap, bedrijfsleven en samenleving samenbrengt. Wanneer die functie een ernstige spanning signaleert, moet het bevoegde bestuur openbaar en gemotiveerd antwoorden. Zo wordt voorkomen dat systeemvragen tussen mandaten verdwijnen.

Het begrip corrigeerbare overheid sluit aan bij Popper, die niet de perfecte maatschappij maar het vermogen tot geleidelijke foutcorrectie centraal stelt; bij Becks analyse van georganiseerde onverantwoordelijkheid in de risicomaatschappij; bij Bovens' benadering van publieke verantwoording; en bij inzichten over adaptief en polycentrisch bestuur. De eigen bijdrage van dit document ligt niet in de ontdekking van elk afzonderlijk mechanisme. Zij ligt in de verbinding ervan tot één praktisch bestuurskundig raamwerk rond verantwoordelijkheid, begrenzing, institutioneel geheugen en corrigeerbaarheid in technisch en maatschappelijk complexe systemen.

De centrale conclusie luidt dat de Nederlandse overheid niet tekortschiet door een gebrek aan regels, instituties of deskundigheid. De belangrijkste kwetsbaarheid is dat de maatschappelijke werkelijkheid zich sneller en sterker als één verweven systeem ontwikkelt dan de bestuurlijke terugkoppeling die deze ontwikkeling moet bewaken. Daardoor kunnen afzonderlijk verdedigbare besluiten gezamenlijk leiden tot verlies van systeemruimte, investeringszekerheid, bescherming, legitimiteit en keuzevrijheid.

De Nederlandse literatuur maakt tegelijk zichtbaar dat veel onderdelen van deze diagnose al decennialang bekend zijn. Het tekort is daarom niet uitsluitend een kennisgebrek, maar ook een doorwerkingsgebrek: inzichten uit wetenschap, adviesraden, ombudsman en uitvoering worden onvoldoende vertaald in vaste beslisregels, voldoende capaciteit, herkenbare verantwoordelijkheid en verplichte herijking. De corrigeerbare overheid richt zich juist op die institutionele omzetting.

Een betrouwbare overheid is daarom niet een overheid die altijd onmiddellijk een antwoord heeft of die belooft dat beleid nooit verandert. Zij is een overheid die

alleen belooft wat voldoende uitvoerbaar is, de aannamen achter haar besluiten zichtbaar houdt, verantwoordelijkheid over bestuurswisselingen heen bewaart en kan begrenzen voordat investeringen, regels en verwachtingen een verkeerde koers onomkeerbaar maken. De overgang van een reactieve naar een corrigeerbare overheid betekent uiteindelijk: niet wachten tot samenleving, rechter of crisis het bestuur dwingt tot herstel, maar het vermogen tot leren, herijken en een tijdig gedragen ‘nee’ vooraf in de bestuurlijke architectuur opnemen.

1. Aanleiding

De Nederlandse overheid beschikt over veel deskundigheid, instituties, wetten, procedures en toezichthouders. Zij kan grote maatschappelijke opgaven organiseren en ingewikkelde belangen afwegen. Toch ontstaat in steeds meer dossiers het beeld dat besluiten vastlopen, uitvoering achterblijft, verantwoordelijkheden versnipperen en correctie pas plaatsvindt nadat problemen zich hebben verhard.

Dat beeld is zichtbaar bij de energietransitie, woningbouw, stikstof, industriële veiligheid, gezondheid, infrastructuur, toeslagen, Groningen en andere complexe maatschappelijke vraagstukken. Deze dossiers verschillen inhoudelijk sterk, maar laten vergelijkbare bestuurlijke patronen zien.

Politieke ambities worden vaak vastgesteld voordat duidelijk is of voldoende ruimte, infrastructuur, mensen, kennis en financiële middelen beschikbaar zijn. De uitvoering wordt verdeeld over verschillende bestuurslagen en organisaties. Iedere organisatie beoordeelt een deel van het vraagstuk binnen haar eigen wettelijke taak. De maatschappelijke werkelijkheid houdt zich echter niet aan die taakverdeling.

Daardoor kan een situatie ontstaan waarin alle onderdelen van de overheid afzonderlijk verklaarbaar handelen, maar het gezamenlijke resultaat toch onvoldoende veilig, gezond, uitvoerbaar, betrouwbaar of corrigeerbaar is.

De vraag van dit document luidt daarom:

Hoe kan de Nederlandse overheid ontwikkeling mogelijk maken en tegelijkertijd herkenbaar verantwoordelijkheid dragen voor de samenhang, de beschermingsuitkomst en de tijdige correctie van het geheel?

2. Politieke macht, beloften en tijdasymmetrie

Politiek is niet alleen het zoeken naar inhoudelijk goede oplossingen. Zij is ook het verwerven, verdelen en behouden van macht. Max Weber beschreef politiek als het streven naar invloed op de verdeling van macht. Tegelijkertijd verlangde hij van de politicus een ethiek van verantwoordelijkheid: goede bedoelingen ontslaan de bestuurder niet van de plicht om rekening te houden met de voorzienbare gevolgen van zijn handelen (Weber, 1919/1946).

Schumpeter en Downs benaderen de democratie nadrukkelijk als concurrentie om stemmen en bestuursmacht. Partijen moeten zich onderscheiden, kiezers mobiliseren en een aantrekkelijk toekomstbeeld presenteren. Daardoor bestaat een structurele prikkel om eerst een aansprekende belofte te formuleren en pas daarna volledig te onderzoeken of ruimte, infrastructuur, personeel, financiering en uitvoering die belofte kunnen dragen (Schumpeter, 1942; Downs, 1957). Dat is niet zonder meer een verwijt aan individuele politici, maar een eigenschap van het electorale stelsel.

In de Nederlandse consensusdemocratie wordt deze prikkel gecombineerd met coalitievorming. Lijphart laat zien dat machtsdeling, evenredigheid en compromisvorming stabiliteit kunnen bieden in een verdeelde samenleving. De keerzijde is dat politieke verschillen soms worden overbrugd door doelstellingen op te tellen in plaats van een duidelijke prioriteit te kiezen. Iedere partij herkent dan een deel van haar programma in het akkoord, terwijl de vraag of het totaal technisch, financieel en ruimtelijk uitvoerbaar is naar de uitvoering wordt doorgeschoven (Lijphart, 1968; 2012).

Daar komt een tijdasymmetrie bij. De electorale cyclus duurt enkele jaren, terwijl wetten, infrastructuur, energieprojecten en ruimtelijke keuzes tientallen jaren doorwerken. Pierson noemt dit de noodzaak om politiek in de tijd te bestuderen: vroege keuzes veranderen belangen, verwachtingen en terugkeerkosten. Jacobs laat zien hoe moeilijk democratische regeringen het vinden om nu kosten te aanvaarden voor baten die pas veel later zichtbaar worden (Pierson, 2000; 2004; Jacobs, 2011).

De politieke baten van een besluit zijn meestal onmiddellijk zichtbaar: een akkoord is gesloten, een wet is aangenomen, geld is gereserveerd of een project is aangekondigd. De materiële uitkomst verschijnt vaak veel later. Tegen die tijd kunnen kabinetten en bewindspersonen zijn gewisseld. Weaver en Hood beschrijven hoe politieke organisaties daarom niet alleen eer proberen te verwerven, maar ook schuld proberen te vermijden, te spreiden of naar voorgangers, uitvoerders en externe omstandigheden te verplaatsen (Weaver, 1986; Hood, 2011).

De public-choicebenadering van Buchanan en Tullock maakt dezelfde institutionele nuchterheid zichtbaar. Politici, ambtenaren en belangengroepen blijven mensen met eigen electorale, organisatorische en professionele prikkels. Goed bestuur kan daarom niet uitsluitend steunen op persoonlijke integriteit. Het moet zo worden ingericht dat de voordelen van een besluit en de verantwoordelijkheid voor de gevolgen niet te gemakkelijk van elkaar kunnen worden gescheiden (Buchanan en Tullock, 1962).

De Nederlandse analyse van Tjeenk Willink sluit hier nauw op aan. Hij waarschuwt dat de politiek haar primaat niet bewijst door steeds meer incidenten, details en uitvoeringsvragen naar zich toe te trekken, maar door richting te geven, afwegingen te maken en verantwoordelijkheid te dragen voor de werking van de democratische rechtsorde. Wanneer beleid en uitvoering uit elkaar raken en politieke aandacht vooral naar zichtbare aankondigingen gaat, kan de kennis van professionals en uitvoeringsorganisaties te laat in het besluit binnenkomen (Tjeenk Willink, 2019).

Van Vroonhoven beschrijft dezelfde spanning vanuit de praktijk. Politieke angst voor beeldvorming kan leiden tot micromanagement op details, afgewisseld met grote systeemwijzigingen, terwijl kennis en kunde in de publieke dienst onder druk staan. Daarmee wordt de tijdasymmetrie versterkt: het besluit is politiek zichtbaar, maar de uitvoeringsproblemen worden later door anderen gedragen (Van Vroonhoven, 2024).

De eerste verbetering ligt daarom aan het begin van de beleidscyclus. Een politiek compromis moet vóór juridische vastlegging een onafhankelijke werkelijkheidstoets doorstaan. Daarbij worden de verenigbaarheid van de doelen, de fysieke uitvoerbaarheid, de aannamen, de verdeling van risico's en de resterende keuzeruimte openbaar gemaakt. Wanneer het totaal niet uitvoerbaar is, moet de politieke afweging worden heropend en mag de onverenigbaarheid niet als technisch uitvoeringsprobleem naar lagere bestuurslagen worden doorgeschoven.

De verbeterde keten luidt: politieke richting, onafhankelijke werkelijkheidstoets, expliciete prioritering, uitvoerbare opdracht, monitoring en herijking. De fysieke werkelijkheid kan niet onderhandelen en evenmin wachten tot een volgend kabinet de gevolgen van het compromis onder ogen ziet.

3. De Nederlandse overheid functioneert vooral door taakverdeling

Een moderne overheid kan niet functioneren zonder specialisatie. Ministeries ontwikkelen beleid. Provincies en gemeenten maken ruimtelijke en bestuurlijke afwegingen. Uitvoeringsorganisaties passen regels toe. Omgevingsdiensten verlenen vergunningen en houden toezicht. Inspecties bewaken sectorale normen. Veiligheidsregio's bereiden zich voor op incidenten. Gezondheidsdiensten adviseren over volksgezondheid. Netbeheerders ontwikkelen infrastructuur. Rechters toetsen besluiten aan het recht.

Deze verdeling van taken heeft grote voordelen. Zij brengt deskundigheid bijeen, voorkomt willekeur en maakt duidelijk wie voor een bepaalde wettelijke handeling bevoegd is.

Dezelfde taakverdeling heeft echter een keerzijde. Een ingewikkeld maatschappelijk vraagstuk wordt opgeknipt in afzonderlijke onderdelen, terwijl de gevolgen juist in samenhang ontstaan.

Een nieuwe industriële activiteit kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor energiegebruik, netcapaciteit, gevaarlijke stoffen, transport, hulpverlening, gezondheid, woningbouw, natuur, arbeidsmarkt, watergebruik en toekomstige ontwikkelruimte.

Geen van de betrokken organisaties is vanzelf verantwoordelijk voor al deze gevolgen gezamenlijk. Daardoor bestaat het risico dat verantwoordelijkheid wel wordt verdeeld, maar niet opnieuw wordt samengebracht.

Het probleem is daarom niet in de eerste plaats dat organisaties hun taak niet uitvoeren. Het probleem is dat de uitkomst van alle afzonderlijke taken samen geen vanzelfsprekende eigenaar heeft.

Deze spanning sluit aan bij Herbert Simons theorie van begrensde rationaliteit. Bestuurders en organisaties kunnen de gehele werkelijkheid nooit volledig overzien en moeten haar daarom opdelen. Die specialisatie is noodzakelijk, maar wordt gevaarlijk wanneer het deelbeeld wordt behandeld als het geheel. Ostrom laat tegelijkertijd zien dat meerdere besliscentra niet noodzakelijk een gebrek zijn. Polycentrisch bestuur kan juist leren en aanpassen, mits verantwoordelijkheden duidelijk zijn en informatie, toezicht en terugkoppeling tussen de niveaus zijn georganiseerd (Simon, 1947; Ostrom, 2010).

De WRR trekt hieruit een directe consequentie voor de uitvoeringscapaciteit. Uitvoeringsdeskundigheid is een zelfstandig vak en deskundigheid vergt voldoende tijd en middelen. Hoge personele mobiliteit, externe inhuur en voortdurende reorganisatie kunnen het institutionele geheugen verzwakken. Een politieke opdracht om gelijktijdig meer taken, hogere bescherming en snellere uitvoering te leveren met structureel minder mensen en middelen is daarom geen neutrale efficiëntieprikkel, maar een aanname die vooraf op uitvoerbaarheid moet worden getoetst (WRR, 2025).

4. Het institutionele gat

Het verschil tussen de verweven werkelijkheid en de verdeelde overheid vormt een institutioneel gat.

Aan de ene kant ontwikkelen economie, technologie, infrastructuur en maatschappelijke afhankelijkheden zich als samenhangende systemen. Aan de andere kant blijft bestuurlijke verantwoordelijkheid grotendeels georganiseerd rond afzonderlijke wetten, projecten, organisaties en vergunningen.

Dit gat wordt groter naarmate systemen:

- omvangrijker worden;
- sterker onderling afhankelijk raken;
- minder reservecapaciteit hebben;
- sneller technologisch veranderen;
- en moeilijker kunnen worden teruggedraaid.

In zo’n situatie kan iedere afzonderlijke beslissing verdedigbaar lijken, terwijl de opeenvolging van besluiten het systeem als geheel geleidelijk verandert.

Een eerste project gebruikt een deel van de ruimte. Een volgend project gebruikt netcapaciteit. Daarna worden infrastructuur en woningbouw toegevoegd. Bedrijven en overheden ontwikkelen verwachtingen. Investeringen worden gedaan. Juridische posities worden opgebouwd.

Op ieder afzonderlijk moment lijkt doorgaan mogelijk. Toch kan de gezamenlijke ontwikkeling ertoe leiden dat:

- veiligheidsmarges verdwijnen;
- cumulatieve belasting toeneemt;
- infrastructuur overbelast raakt;
- alternatieven worden uitgesloten;
- en bestuurlijke correctie steeds duurder wordt.

Het institutionele gat wordt dan niet zichtbaar als één duidelijke fout. Het wordt zichtbaar als een geleidelijk verlies van bestuurlijke speelruimte.

De politicologische literatuur kent dit probleem als het problem of many hands. Thompson laat zien dat veel functionarissen op verschillende manieren aan één uitkomst bijdragen, waardoor verantwoordelijkheid achteraf moeilijk aanwijsbaar wordt. Beck spreekt in de context van moderne risico's over georganiseerde onverantwoordelijkheid: risico's worden gezamenlijk voortgebracht, maar de institutionele ordening maakt het moeilijk om de verantwoordelijkheid voor het geheel te dragen. Bovens benadrukt daarom dat publieke verantwoording als een herkenbare relatie moet worden ontworpen: iemand moet over een bepaalde uitkomst informatie verschaffen aan een forum dat vragen kan stellen, oordelen kan vormen en gevolgen kan verbinden aan het handelen (Thompson, 1980; Beck, 1992; Bovens, 2007).

5. Van beschermen naar procedureel beheersen

De overheid is sterk in regels, normen, modellen en procedures. Dat is noodzakelijk. Zonder deze instrumenten ontstaat willekeur en kunnen burgers en bedrijven niet weten waar zij aan toe zijn.

Maar regels en modellen zijn middelen. Het doel is een aanvaardbare maatschappelijke uitkomst.

Een vergunning kan juridisch correct zijn terwijl cumulatieve belasting onvoldoende wordt beoordeeld. Een model kan technisch juist rekenen binnen zijn aannamen, terwijl relevante ontwikkelingen buiten de modelgrens blijven. Een procedure kan zorgvuldig zijn doorlopen terwijl de fundamentele vraag te laat of helemaal niet is gesteld.

Daarmee ontstaat een belangrijke verschuiving.

De overheid beoordeelt dan vooral: Is de juiste procedure gevolgd en voldoet het afzonderlijke onderdeel aan de norm?

De burger, werknemer of ondernemer stelt vaak een andere vraag: Is de gezamenlijke uitkomst veilig, gezond, uitvoerbaar, rechtvaardig en op langere termijn houdbaar?

Deze vragen zijn niet hetzelfde.

Een norm kan bepalen of een individueel project toelaatbaar is. Zij bepaalt niet automatisch hoeveel projecten een gebied gezamenlijk kan dragen. Een model kan kansen en effecten berekenen. Het kan niet zelfstandig bepalen welk risico maatschappelijk aanvaardbaar is. Een vergunning kan voorschriften opleggen. Zij garandeert niet dat de overheid tijdig reageert wanneer de werkelijkheid anders uitpakt dan vooraf werd verondersteld.

De kwaliteit van bestuur moet daarom niet uitsluitend worden beoordeeld aan de hand van procedurele correctheid, maar ook aan de hand van de beschermingsuitkomst.

Vanuit het ombudsperspectief formuleert Brenninkmeijer dezelfde grens. Regels en wetten zijn noodzakelijk tegen willekeur, maar staan in dienst van de burger. Een overheid kan procedureel gelijk hebben en toch onbehoorlijk handelen wanneer zij het feitelijke probleem niet begrijpt, de burger van loket naar loket stuurt of geen herstel organiseert. Vertrouwen ontstaat daardoor niet alleen uit betrouwbare systemen, maar ook uit respect, ruimte en een herkenbare reactie op wat burgers werkelijk ondervinden (Brenninkmeijer, 2012).

Ook de organisatiekundige literatuur waarschuwt voor een te keurige voorstelling van besluitvorming. Cohen, March en Olsen laten in het garbage-canmodel zien dat problemen, oplossingen, deelnemers en beslismomenten niet altijd in een logische volgorde bij elkaar komen. Kingdon beschrijft hoe reeds beschikbare oplossingen tijdens een politiek venster aan een urgent probleem worden gekoppeld. De bestuurlijke regel “eerst het probleem, daarna de oplossing” is daarom geen vanzelfsprekendheid, maar een noodzakelijke correctie op een bekend organisatorisch patroon (Cohen, March en Olsen, 1972; Kingdon, 1984/2011).

6. De bestuurlijke voorkeur voor “ja”

Binnen het openbaar bestuur bestaat een structurele asymmetrie tussen “ja” en “nee”.

Een “ja” kan worden verbonden met ontwikkeling, woningbouw, werkgelegenheid, innovatie, klimaatbeleid, economische groei of bestuurlijke voortgang. De baten zijn vaak zichtbaar en onmiddellijk.

Een “nee” vraagt daarentegen om uitleg. Het kan worden gezien als vertraging, risicomijding, gebrek aan ambitie of weerstand tegen maatschappelijke vooruitgang. De baten van begrenzing zijn bovendien moeilijk zichtbaar. Een ramp die niet plaatsvindt, een investering die niet vastloopt en een beleidsfuik die wordt voorkomen, leveren geen tastbaar resultaat op.

Daarom beschikt voortgang vaak over een natuurlijke coalitie. Bestuurders willen resultaten tonen. Initiatiefnemers willen investeren. Organisaties willen hun opdracht uitvoeren. Adviseurs zoeken naar beheersmaatregelen.

Vergunningprocedures zijn gericht op het mogelijk maken of onder voorwaarden toestaan van een initiatief.

Het “nee” heeft veel minder vanzelfsprekend een organisatorische drager.

Twijfel kan wel bestaan bij ambtenaren, burgers, deskundigen of uitvoerders. Maar wanneer niemand bevoegd, beschermd en verplicht is om die twijfel om te zetten in een formeel heroverwegingsmoment, blijft het proces doorgaan.

Niet beslissen om te stoppen is in de praktijk vaak beslissen om door te gaan.

De voorkeur voor voortgang past bij inzichten uit public choice en de verantwoordelijkheidsethiek van Weber. Een zichtbaar “ja” levert politieke en organisatorische baten op; de baten van een voorkomen mislukking blijven onzichtbaar. Juist daarom moet de overheid niet alleen bevoegdheden voor toestemming organiseren, maar ook een herkenbare verantwoordelijkheid voor begrenzing en voor de voorzienbare gevolgen van een besluit (Weber, 1919/1946; Buchanan en Tullock, 1962).

7. Het gemiste “nee”

Een verkeerd besluit ontstaat zelden door één onjuiste beslissing. Meestal is sprake van een keten.

Eerst wordt een probleem op een bepaalde manier gedefinieerd. Daarna komt een voorkeursoplossing in beeld. Onderzoeken richten zich vervolgens steeds meer op de vraag hoe die oplossing kan worden gerealiseerd. Alternatieven krijgen minder aandacht. Onzekerheden worden vertaald in beheersmaatregelen. De organisatie richt zich op voortgang.

Mensen die twijfelen, kunnen aannemen dat:

- anderen over meer informatie beschikken;
- de fundamentele afweging al eerder is gemaakt;
- het model de relevante risico’s omvat;
- de verantwoordelijke bestuurder tijdig zal ingrijpen;
- of hun eigen zorg slechts een beperkt deelbelang betreft.

Wanneer meerdere betrokkenen op die manier denken, kan pluralistische onwetendheid ontstaan. Verschillende mensen twijfelen, maar ieder denkt dat hij daarin alleen staat of niet over voldoende gezag beschikt.

Het gemiste “nee” betekent daarom niet dat niemand het probleem zag. Het betekent dat signalen niet werden samengebracht en dat niemand herkenbaar verantwoordelijk was voor het trekken van de grens.

Naarmate het proces doorgaat:

- worden investeringen gedaan;
- ontstaan juridische verwachtingen;
- raken organisaties aan hun eigen besluit verbonden;
- wordt politiek gezichtsverlies groter;
- en neemt de druk toe om eerdere keuzes te verdedigen.

Correctie wordt daardoor steeds moeilijker. Het oorspronkelijke bestuurlijke vraagstuk verandert geleidelijk in een financiële, juridische en maatschappelijke dwangpositie.

Het gemiste “nee” heeft tevens een sociaal-psychologische basis. Janis beschreef hoe groepsdenken afwijkende informatie en twijfel kan onderdrukken. Onder pluralistische onwetendheid kunnen meerdere deelnemers twijfelen, terwijl ieder afzonderlijk meent dat de anderen overtuigd zijn. Dan ontbreekt niet noodzakelijk de kennis, maar de veilige en gezaghebbende route waarmee twijfel openbaar en besluitrelevant wordt gemaakt (Janis, 1972; Prentice en Miller, 1993).

8. De beleidsfuik

Wanneer alternatieven achtereenvolgens worden uitgesloten of verwaarloosd, kan een beleidsfuik ontstaan.

Een bepaalde oplossing lijkt dan uiteindelijk onvermijdelijk, niet omdat zij na een open vergelijking aantoonbaar de beste is, maar omdat eerdere besluiten andere routes hebben afgesloten.

Dit mechanisme is zichtbaar wanneer de overheid:

- een techniek stimuleert zonder de benodigde infrastructuur te verzekeren;
- bestaande capaciteit laat verdwijnen voordat vervanging beschikbaar is;
- een brandstof verbiedt zonder uitvoerbare overgangsroute;
- een locatie aanwijst zonder voldoende maatschappelijke en ruimtelijke toetsing;
- of een ambitie vastlegt voordat financiering, personeel en uitvoering zijn geregeld.

Een beleidsfuik verkleint de toekomstige keuzevrijheid. Wanneer uiteindelijk problemen ontstaan, kan de overheid niet meer terug naar de oorspronkelijke situatie. Zij moet onder tijdsdruk kiezen uit minder aantrekkelijke alternatieven.

Het tijdig bewaren van keuzeruimte is daarom een publieke waarde. Dat betreft niet alleen fysieke ruimte, maar ook netcapaciteit, productielocaties, financiële ruimte, personele capaciteit, technologische alternatieven, bestuurlijke geloofwaardigheid, en tijd om nieuwe kennis te verzamelen.

Goed bestuur onder onzekerheid betekent dat niet alle ruimte vooraf wordt volgepland.

Lindblom liet zien dat beleid doorgaans stapsgewijs tot stand komt. Dat kan rationeel zijn wanneer kennis beperkt is en iedere stap kan worden teruggedraaid. Pierson toont echter dat opeenvolgende keuzes ook padafhankelijkheid kunnen veroorzaken: investeringen, verwachtingen en belangen verhogen de kosten van terugkeer. Hacker voegt daaraan toe dat beleid ook kan verschuiven doordat formele regels gelijk blijven terwijl de werkelijkheid verandert. Een corrigeerbare overheid moet daarom zowel de optelsom van kleine stappen als het uitblijven van noodzakelijke aanpassing bewaken (Lindblom, 1959; Pierson, 2000; Hacker, 2004).

9. Regulatory risico als zichtbaar gevolg

Voor bedrijven wordt het institutionele probleem zichtbaar als regulatory risico.

Ondernemingen moeten investeringsbesluiten nemen voor perioden van twintig, veertig of soms zestig jaar. Opeenvolgende kabinetten kunnen binnen die periode beleid, belastingen, subsidies, toegestane brandstoffen, milieueisen en ruimtelijke prioriteiten veranderen.

Beleid mag veranderen. Nieuwe kennis, klimaatdoelen en maatschappelijke waarden kunnen aanpassing noodzakelijk maken. Het probleem ontstaat wanneer investeringen eerst worden uitgelokt en de overheid daarna de essentiële voorwaarden wijzigt zonder een voorspelbare overgangsroute.

Bedrijven reageren daarop rationeel. Zij kiezen voor kleinere investeringen, gefaseerde projecten, kortere terugverdientijden, staatsgaranties, subsidies, tijdelijke voorzieningen of investeringen in andere landen.

Regulatory risico tast daardoor niet alleen individuele ondernemingen aan. Het beïnvloedt de gehele economie en energietransitie.

Wanneer grote industriële investeringen elders plaatsvinden, verdwijnen ook werkgelegenheid, technische kennis, industriële ketens, toekomstige elektriciteitsvraag en de economische basis onder infrastructuurprojecten.

Een betrouwbare overheid is daarom niet een overheid die belooft dat regels nooit veranderen. Zij is een overheid die veranderingen tijdig aankondigt, overgangsroutes organiseert, risico’s eerlijk verdeelt en geen langjarige investeringen uitlokt op basis van voorwaarden die zij zelf niet kan vasthouden.

De economische literatuur beschrijft een verwant probleem als tijdsinconsistentie. Een beleidslijn die vandaag rationeel en geloofwaardig lijkt, kan voor een latere regering aantrekkelijk zijn om te wijzigen. Marktpartijen anticiperen daarop en verlangen garanties, hogere rendementen of kortere terugverdientijden.

Betrouwbare instituties verminderen volgens North juist onzekerheid doordat zij verwachtingen en verantwoordelijkheden voorspelbaarder maken. Regulatory zekerheid betekent daarom niet dat beleid nooit mag veranderen, maar dat wijziging volgens kenbare regels, met overgangstermijnen en een eerlijke verdeling van de gevolgen plaatsvindt (Kydland en Prescott, 1977; North, 1990).

10. De burger als waarnemer van het systeem

De burger wordt in bestuurlijke processen vaak behandeld als belanghebbende bij één afzonderlijk besluit. Hij kan deelnemen aan een informatieavond, een zienswijze indienen of bezwaar maken.

Maar burgers ervaren geen afzonderlijke vergunningen. Zij ervaren de optelsom van geluid, verkeer, emissies, geur, risico's, ruimtelijke veranderingen, eerdere incidenten en bestuurlijke beloften.

Daarmee kan de burger een belangrijke waarnemer van het systeem zijn.

Lokale bewoners beschikken over kennis van de geschiedenis van een gebied. Zij weten welke toezeggingen eerder zijn gedaan, welke overlast terugkeert, hoe communicatie in de praktijk verloopt en waar officiële beschrijvingen afwijken van hun dagelijkse ervaring.

Dat betekent niet dat ieder burgeroordeel juist is of dat ieder individueel bezwaar doorslaggevend moet zijn. Het betekent wel dat lokale ervaring een noodzakelijke informatiebron is voor de beoordeling van cumulatie, vertrouwen en bestuurlijke corrigeerbaarheid.

Participatie moet daarom eerder beginnen dan de formele inspraak op een uitgewerkt plan. De relevante vragen zijn niet alleen:

- hoe kan dit project worden ingepast;
- welke voorschriften zijn nodig;
- en hoe wordt hinder beperkt?

De eerdere vragen zijn:

- welk probleem moet worden opgelost;
- welke alternatieven bestaan;
- welke schaal en locatie zijn verantwoord;
- welke systeemruimte resteert;
- en welke grens mag niet worden overschreden?

Participatie is daarmee geen instrument om draagvlak te organiseren. Zij is een vorm van gezamenlijke waarheidsvinding en vroegtijdige correctie.

Deze opvatting sluit aan bij Ostroms werk over lokale kennis en polycentrisch bestuur. Kennis over een complex systeem bevindt zich niet op één centrale plaats. Bewoners, werknemers, bedrijven, uitvoerders en toezichthouders zien verschillende delen van de werkelijkheid. De bestuurlijke opgave is daarom niet één actor alwetend te maken, maar waarnemingen zo te verbinden dat zij tijdig tot gezamenlijk leren en verantwoording leiden (Ostrom, 2010; Bovens, 2007).

Putters verbindt dit burgerperspectief met het sociaal contract. Burgers beoordelen de overheid uiteindelijk niet op het aantal programma's, wetten en financiële regelingen, maar op de vraag wat beleid in hun leven mogelijk maakt en welke bescherming zij redelijkerwijs mogen verwachten. Wanneer de overheid veel zelfredzaamheid vraagt, bescherming belooft maar in de praktijk onvoldoende uitvoeringsvermogen organiseert, verdiept zij niet alleen sociale ongelijkheid maar ook het wantrouwen in haar probleemoplossend vermogen (Putters, 2022).

10.a De ambtenaar als menselijke sluitpost

De ambtenaar staat niet buiten het maatschappelijke conflict, maar er middenin. Achter hem staat een organisatie die beleid moet uitvoeren met beperkte mensen, middelen, tijd en bevoegdheden. Voor hem staat een burger die geen boodschap heeft aan de interne taakverdeling van de overheid, maar een begrijpelijk antwoord, bescherming of herstel verwacht. Boven hem staat een leidinggevende die prioriteiten moet stellen en binnen een begroting moet blijven. In hemzelf spreken zijn vakkennis, zijn verantwoordelijkheidsgevoel en zijn geweten.

Wanneer deze krachten niet met elkaar overeenstemmen, raakt de ambtenaar klem. Hij kan de maatschappelijke opdracht herkennen, maar niet over de middelen beschikken om haar waar te maken. Hij kan begrijpen dat de burger een redelijk punt heeft, maar geen bevoegdheid hebben om de oorzaak weg te nemen. Hij kan zien dat een procedure formeel juist maar materieel onbevredigend uitpakt, terwijl van hem toch wordt verlangd dat hij de uitkomst verdedigt.

De ambtenaar wordt zo de menselijke sluitpost van bestuurlijke tegenstrijdigheden. Wat politiek niet is geprioriteerd, wat bestuurlijk niet is opgelost en wat organisatorisch niet is gefinancierd, komt uiteindelijk terecht in het gesprek tussen één ambtenaar en één burger. De burger ervaart onwil; de ambtenaar ervaart onmacht. Beiden kunnen tegenover elkaar komen te staan, terwijl de werkelijke oorzaak boven en achter hen ligt.

Een corrigeerbare overheid moet daarom niet alleen de burger beschermen tegen de macht van de overheid. Zij moet ook de ambtenaar beschermen tegen institutionele eenzaamheid. Dat vraagt om een veilige mogelijkheid tot tegenspraak, escalatie van systeemvragen, heroverweging van onredelijke uitkomsten en een leiding die niet uitsluitend vraagt of de procedure is gevolgd, maar ook of de maatschappelijke opdracht nog wordt waargemaakt.

De ambtenaar bevindt zich in een meervoudig spanningsveld. Achter hem staat de organisatie, die beleid moet uitvoeren met begrensde middelen, mensen, tijd en bevoegdheden. Boven hem staat het politieke en bestuurlijke gezag, dat richting geeft, prioriteiten stelt en resultaten verlangt. Voor hem staat de burger, die bescherming, uitleg, rechtvaardigheid of een concrete oplossing verwacht. In hemzelf spreken zijn deskundigheid, verantwoordelijkheidsgevoel en geweten.

Deze krachten wijzen niet altijd in dezelfde richting. De politieke opdracht kan groter zijn dan de beschikbare uitvoeringskracht. De procedure kan juridisch juist zijn, maar voor de burger onredelijk uitpakken. De leidinggevende kan voortgang verlangen, terwijl de ambtenaar inhoudelijke twijfel heeft. De burger kan een gerechtvaardigde systeemvraag stellen waarop de ambtenaar vanuit zijn beperkte taak of bevoegdheid geen volledig antwoord kan geven.

De ambtenaar moet daardoor voortdurend balanceren tussen loyaliteit en tegenspraak, tussen regel en bedoeling, tussen voortgang en zorgvuldigheid, tussen individuele omstandigheden en algemene uitvoerbaarheid. Hij staat niet eenvoudig tegenover de burger, maar samen met de burger tegenover de grenzen en tegenstrijdigheden van het systeem.

Zolang dit spanningsveld bespreekbaar blijft en er mogelijkheden bestaan voor overleg, escalatie, heroverweging en professionele tegenspraak, kan het productief zijn. Het dwingt tot zorgvuldigheid en afweging. Het spanningsveld wordt echter een bestuurlijke klem wanneer de ambtenaar wel verantwoordelijkheid ervaart, maar geen reële mogelijkheid meer heeft om een onredelijke of onveilige uitkomst te corrigeren.

Dan wordt hij de drager van een probleem dat hoger in de organisatie of eerder in de politieke besluitvorming had moeten worden opgelost. De burger ervaart hem als de overheid; de organisatie beschouwt hem als uitvoerder. Precies tussen die twee werkelijkheden moet hij zijn oordeel en zijn geweten overeind houden.

De organisatie verdeelt de verantwoordelijkheid; de ambtenaar draagt het geweten. Wat het bestuur niet oplost, moet de ambtenaar persoonlijk verdragen. Het spanningsveld hoort bij het ambt; de eenzaamheid waarin het wordt gedragen, hoort niet bij behoorlijk bestuur.

11. Van reactieve naar corrigeerbare overheid

De huidige overheid corrigeert veelal nadat spanning zichtbaar is geworden.

Aanleidingen voor correctie zijn dan bijvoorbeeld:

- incidenten;
- rechterlijke uitspraken;

- parlementaire enquêtes;
- maatschappelijke actie;
- financiële tekorten;
- uitvoeringscrises;
- of verlies van politiek draagvlak.

Deze reactieve correctie is kostbaar. Tegen de tijd dat zij plaatsvindt, zijn belangen verankerd, investeringen gedaan en posities verhard.

Een corrigeerbare overheid probeert eerder te handelen. Zij organiseert een continue regelkring:

1. waarnemen;
2. meten;
3. signalen verzamelen;
4. duiden;
5. onzekerheden benoemen;
6. ontwikkelingen in samenhang beoordelen;
7. bestuurlijk reageren;
8. maatregelen aanpassen;
9. en waar nodig begrenzen.

Deze regelkring moet niet alleen technische gegevens bevatten. Ook signalen van burgers, werknemers, bedrijven, toezichthouders, hulpdiensten en onafhankelijke deskundigen moeten daarin een herkenbare plaats krijgen.

De kernvraag verschuift dan het voldoen aan de afzonderlijke onderdelen aan de regels naar hoe ontwikkelt het geheel zich, welke afhankelijkheden worden kritiek, waar verdwijnt reservecapaciteit en wanneer wordt correctie nog moeilijker.

De nadruk op corrigeerbaarheid sluit aan bij Popper. De kwaliteit van een open samenleving ligt niet in de veronderstelling dat bestuurders geen fouten maken, maar in instituties die fouten kunnen ontdekken en herstellen zonder dat eerst een crisis of catastrofe nodig is. Popper pleitte daarom voor beperkte, toetsbare stappen in plaats van onomkeerbare totaalontwerpen. In combinatie met Ostroms polycentrische governance ontstaat een overheid die specialistische verantwoordelijkheid behoudt, maar leren en correctie tussen de onderdelen organiseert (Popper, 1945; Ostrom, 2010).

De WRR sprak in 2006 al van een lerende overheid die bij complexe en ongetemde problemen oordeelsvorming, lokale kennis en besluitvorming beter moet verbinden. De latere doenvermogentoets voegde daaraan toe dat beleid niet alleen juridisch begrijpelijk maar ook uitvoerbaar voor burgers moet zijn. De ROB benoemt de uitkomst in termen van gezagswaardigheid: een overheid kan alleen duurzaam gezag uitoefenen wanneer zij bekwaam, betrouwbaar en betrokken

handelt. Corrigeerbaarheid is daarmee geen afzonderlijke managementtechniek, maar een voorwaarde voor publiek gezag (WRR, 2006, 2017; ROB, 2022).

Onderzoek naar beleidsfalen ondersteunt eveneens de noodzaak van vroege correctie. Bovens en ’t Hart laten zien dat een beleidsfiasco niet alleen een objectieve mislukking is, maar ook ontstaat uit de wisselwerking tussen prestaties, verwachtingen, politieke beoordeling en publieke verantwoording. Boin en Kuipers vragen opnieuw aandacht voor de oorzaken van dramatisch beleidsfalen. De praktische les is dat evaluatie niet pas na de crisis moet beginnen: aannamen, signalen en afwijkingen moeten gedurende de gehele beleidscyclus zichtbaar en besluitrelevant blijven (Bovens en ’t Hart, 1996; Boin en Kuipers, 2024).

12. Beginselen voor verbetering

Een corrigeerbare overheid rust op een aantal beginselen.

12.1 Eerst het probleem, dan de oplossing

De overheid moet eerst vaststellen welk maatschappelijk probleem moet worden opgelost, welke functie nodig is en welke randvoorwaarden gelden. Pas daarna hoort de keuze voor een techniek, project of instrument te volgen.

12.2 Ambitie koppelen aan fysieke uitvoerbaarheid

Nieuwe doelen moeten vooraf worden getoetst aan ruimte, infrastructuur, personeel, financiering, vergunningverlening, toezicht en maatschappelijke uitvoerbaarheid.

Een beleidsdoel zonder fysieke basis is geen plan, maar een verwachting.

12.3 Systeembeoordeling naast projectbeoordeling

Naast de vraag of een afzonderlijk project toelaatbaar is, moet worden onderzocht wat de gezamenlijke ontwikkeling betekent voor het gebied, netwerk of maatschappelijke stelsel als geheel.

12.4 Onzekerheid zichtbaar houden

Onzekerheid mag niet worden verborgen achter één getal, één scenario of één modeluitkomst. Aannamen, bandbreedtes, ontbrekende gegevens en mogelijke samenloop van tegenvallers moeten expliciet worden gemaakt.

12.5 Besluiten conditioneel en gefaseerd maken

Een besluit hoeft niet uitsluitend “ja” of “nee” te zijn. Het kan ook voorwaardelijk, tijdelijk of gefaseerd worden genomen.

Daarbij moet vooraf worden bepaald:

- welke informatie nog nodig is;
- welke voorwaarden eerst moeten zijn vervuld;
- wanneer herbeoordeling plaatsvindt;
- en onder welke omstandigheden het project niet doorgaat.

12.6 Het “nee” institutioneel organiseren

Begrenzing moet een volwaardige plaats krijgen in procedures en organisaties. Er moeten expliciete beslismomenten zijn waarop voortzetting niet vanzelfsprekend is.

Een beslismoment heeft alleen betekenis wanneer een negatief besluit werkelijk mogelijk blijft.

12.7 Institutioneel geheugen behouden

Belangrijke aannamen, waarschuwingen, afwijkingen, incidenten en toezeggingen moeten over bestuursperioden en personeelswisselingen heen beschikbaar blijven.

Zonder institutioneel geheugen wordt iedere nieuwe bestuurder opnieuw afhankelijk van de momentopname van het dossier.

12.8 Verantwoordelijkheid voor de uitkomst herkenbaar dragen

Verantwoordelijkheid kan over verschillende organisaties worden verdeeld. De maatschappelijke beschermingsuitkomst moet echter ergens herkenbaar worden bewaakt.

Daarvoor is een onafhankelijke systeemfunctie nodig die:

- signalen samenbrengt;
- cumulatieve ontwikkeling volgt;
- aannamen laat toetsen;
- institutioneel geheugen bewaakt;
- en openbaar motiveert wanneer herijking of begrenzing noodzakelijk is.

Deze functie hoeft geen nieuwe vergunningverlener of supertoezichthouder te zijn. Zij moet vooral voorkomen dat systeemvragen tussen bestaande mandaten verdwijnen.

13. Mogelijke bestuurlijke instrumenten

De beginselen kunnen worden vertaald in een beperkt aantal concrete instrumenten.

Een systeemkaart

Bij grote opgaven wordt vooraf zichtbaar gemaakt welke organisaties, infrastructuren, belangen, afhankelijkheden en onzekerheden met elkaar samenhangen.

Een gebieds- of systeemgerichte risicomatrix

Niet alleen afzonderlijke projecten, maar ook de belasting en resterende ruimte van een gebied of systeem worden periodiek beoordeeld.

Een jaarlijkse staat van het systeem

Voor complexe gebieden of beleidsdomeinen wordt jaarlijks openbaar gerapporteerd over:

- ontwikkeling van risico's;
- cumulatieve belasting;
- infrastructuur;
- uitvoeringscapaciteit;
- incidenten en bijna-incidenten;
- onzekerheden;
- investeringen;
- en verlies of herstel van corrigeerbaarheid.

Vooraf vastgelegde kantelpunten

Voor belangrijke beleidsroutes wordt vooraf bepaald bij welke ontwikkeling de gekozen aanpak moet worden herzien.

Een onafhankelijke systeemfunctie

Een onafhankelijke positie verbindt gegevens, signalen, onderzoek en bestuurlijke reactie. Zij kan burgers, bedrijven, professionals en ambtenaren een route bieden om systeemvragen vroegtijdig aan de orde te stellen.

Een openbaar bestuurlijk antwoord

Wanneer de onafhankelijke systeemfunctie een ernstige spanning signaleert, moet het bevoegde bestuur daarop openbaar en gemotiveerd reageren. Het oordeel mag niet zonder uitleg verdwijnen in de bestuurlijke organisatie.

14. Geen centralisatie van alle besluiten

Een systeemgerichte overheid betekent niet dat één nationale organisatie alle besluiten moet overnemen.

Complexe vraagstukken vragen juist om gespecialiseerde kennis en verantwoordelijkheid op het juiste niveau. Gemeenten, provincies, ministeries, toezichthouders en uitvoeringsorganisaties moeten hun eigen taken behouden.

De verbetering ligt niet in het vervangen van taakverdeling, maar in het verbinden ervan.

De overheid moet daarom twee vermogens combineren:

- gespecialiseerde beoordeling van afzonderlijke onderdelen;
- integrale bewaking van de gezamenlijke ontwikkeling.

Het eerste voorkomt willekeur en ondeskundigheid. Het tweede voorkomt dat het geheel tussen de onderdelen verdwijnt.

Frissen levert hierbij een noodzakelijke begrenzing. Het streven naar samenhang kan zelf problematisch worden wanneer de overheid denkt de gefragmenteerde samenleving volledig in één integraal model te kunnen opnemen en vanuit één centrum te besturen. De systeemfunctie uit dit document mag daarom niet voorschrijven hoe alle onderdelen moeten handelen. Zij moet verschillen, onzekerheden en onderlinge afhankelijkheden zichtbaar maken, waarna democratisch gelegitimeerde organen binnen de rechtsstaat keuzes maken. Corrigeerbaarheid vraagt samenhang in waarneming en verantwoording, niet totaliteit in staatsmacht (Frissen, 2023).

15. Een andere bestuurscultuur

Structuren en procedures zijn noodzakelijk, maar niet voldoende.

Een corrigeerbare overheid vraagt ook om een bestuurscultuur waarin:

- twijfel professioneel mag worden uitgesproken;
- slecht nieuws niet wordt bestraft;
- onzekerheid niet als zwakte wordt gezien;
- kritiek als informatie wordt behandeld;
- fouten vroeg kunnen worden erkend;
- en begrenzing niet automatisch als gebrek aan ambitie geldt.

Dat vraagt waarheid, moed, rechtvaardigheid en voorzichtigheid.

- Waarheid betekent dat fysieke, financiële en menselijke beperkingen niet worden aangepast aan politieke wensen.
- Moed betekent dat bestuurders en professionals tijdig kunnen zeggen dat een plan nog niet uitvoerbaar of verantwoord is.

- Rechtvaardigheid betekent dat zichtbaar wordt wie de baten ontvangt en wie lasten en risico's draagt.
- Voorzichtigheid betekent dat langjarige en moeilijk omkeerbare besluiten pas worden genomen wanneer de noodzakelijke voorwaarden overtuigend zijn aangetoond.

Deze deugden zijn geen abstracte toevoeging aan bestuur. Zij bepalen of regels, modellen en instituties werkelijk in dienst blijven staan van de samenleving.

Tjeenk Willink en Van Vroonhoven leggen daarbij nadruk op de kwaliteit van het politieke en ambtelijke ambacht: luisteren, praktijkkennis toelaten, professionele tegenspraak respecteren en uitvoering vanaf het begin als kern van beleid behandelen. De WRR voegt daaraan toe dat een lerende overheid niet kan bestaan onder permanente druk van overspannen verwachtingen, opgepompte prestatie-eisen en een oververhitte afrekencultuur. Wie iedere fout onmiddellijk personaliseert, maakt het voor organisaties rationeel om risico's te verbergen en slecht nieuws naar boven toe te dempen (Tjeenk Willink, 2019; Van Vroonhoven, 2024; WRR, 2025).

16. Plaatsbepaling in de politicologie en bestuurskunde

De afzonderlijke verschijnselen die in dit document worden beschreven, zijn niet nieuw. Macht, electorale concurrentie, coalitievorming, begrensde rationaliteit, beleidsuitvoering, verspreide verantwoordelijkheid, schuldvermijding, scenario-afhankelijkheid en institutioneel leren behoren tot de klassieke onderwerpen van politicologie en bestuurskunde. De meerwaarde van het begrip corrigeerbare overheid ligt daarom niet in de bewering dat deze mechanismen voor het eerst zijn ontdekt, maar in het bijeenbrengen ervan rond één praktische vraag: hoe kan een overheid tijdig herkennen dat haar aannamen niet meer gelden en nog bijsturen voordat beleid fysiek, juridisch en financieel is vastgelopen?

16.1 Macht en electorale concurrentie

Weber maakt duidelijk dat politiek onvermijdelijk over macht gaat, maar koppelt macht aan verantwoordelijkheid voor gevolgen. Schumpeter en Downs verklaren waarom verkiezingsprogramma's en politieke profilering niet vanzelf beginnen bij een volledige uitvoerbaarheidstoets. Lijphart verklaart vervolgens waarom de Nederlandse consensusdemocratie sterk is in het bijeenhouden van verschillende politieke stromingen, maar het risico kent dat tegenstrijdige wensen in één pakket naast elkaar blijven bestaan. De corrigeerbare overheid aanvaardt deze democratische werkelijkheid, maar verlangt dat het politieke compromis daarna als geheel aan de fysieke en organisatorische werkelijkheid wordt getoetst.

16.2 Begrensde rationaliteit en georganiseerde besluitvorming

Simon laat zien dat geen bestuurder of organisatie alle informatie kan verwerken. Lindblom toont waarom stapsgewijze besluitvorming vaak realistischer is dan een alomvattend rationeel ontwerp. Cohen, March en Olsen, en later Kingdon, maken zichtbaar dat oplossingen, problemen en politieke kansen in de praktijk niet altijd in de veronderstelde volgorde samenkomen. Pressman en Wildavsky laten bovendien zien hoe beleid tijdens de uitvoering over lange ketens van besluiten kan veranderen of vastlopen. Het voorgestelde aannamendossier, de systeemkaart en de werkelijkheidstoets zijn bedoeld om deze menselijke en organisatorische beperkingen niet te ontkennen, maar bestuurlijk op te vangen.

16.3 Verspreide verantwoordelijkheid en schuldvermijding

Thompsons problem of many hands, Becks georganiseerde onverantwoordelijkheid en Bovens' analyse van publieke verantwoording beschrijven vanuit verschillende invalshoeken hetzelfde risico: veel actoren leveren een bijdrage, maar de gezamenlijke uitkomst heeft geen herkenbare verantwoordelijke. Weaver en Hood voegen daaraan toe dat politieke en ambtelijke organisaties ook strategieën ontwikkelen om schuld te vermijden. Een corrigeerbare overheid moet verantwoordelijkheid daarom niet uitsluitend achteraf zoeken. Zij moet vooraf vastleggen wie welke aanname onderschrijft, wie op signalen moet reageren en welk bestuursorgaan openbaar moet uitleggen waarom het doorgaat of bijstuurt.

16.4 Tijd, scenario-afhankelijkheid en regulatory risico

Pierson toont hoe vroege keuzes belangen, verwachtingen en instituties vormen en daardoor latere alternatieven duurder maken. Hacker laat zien dat ook niet-handelen een beleidsverandering kan veroorzaken wanneer de omgeving verandert. Jacobs analyseert de moeite van democratieën om nu kosten te dragen voor baten op lange termijn. Kydland en Prescott maken duidelijk dat toekomstige beleidsmakers een eerder aangekondigde koers kunnen willen wijzigen, waardoor geloofwaardigheid al bij het eerste besluit een economische factor wordt. In dit document worden deze inzichten verbonden met fysieke infrastructuur: een eenmaal gesloten centrale, toegewezen netaansluiting of bebouwde locatie is niet alleen een beleidskeuze, maar een materiële beperking van toekomstige opties.

16.5 Corrigeerbaarheid en polycentrisch bestuur

Popper biedt het normatieve uitgangspunt dat instituties vooral zo moeten worden ontworpen dat fouten vreedzaam en tijdig kunnen worden hersteld. Ostrom laat zien dat samenhang niet noodzakelijk één centrale bestuurder vereist. Meerdere bestuurscentra kunnen juist robuust en lerend functioneren wanneer bevoegdheden helder zijn, informatie circuleert en hogere niveaus ingrijpen bij problemen die het

lokale niveau overstijgen. De onafhankelijke systeemfunctie in dit document is daarom geen supertoezichthouder. Zij is een verbinding binnen een polycentrisch bestel, gericht op signalering, geheugen, toetsing en bestuurlijke terugkoppeling.

16.6 De Nederlandse bestuurskundige diagnose

Ook in Nederland is het functioneren van politiek en bestuur uitvoerig gefileerd. De kracht van deze traditie is dat zij het vraagstuk niet uitsluitend als organisatiefout behandelt, maar verbindt met de democratische rechtsorde, het burgerperspectief, publieke verantwoording, uitvoeringsvermogen en de begrenzing van staatsmacht.

Tjeenk Willink plaatst de politieke verantwoordelijkheid en de kwaliteit van de overheid in het kader van de democratische rechtsorde. Zijn oproep tot groter denken en kleiner doen betekent dat de politiek de grote publieke waarden en keuzes moet bewaken, maar terughoudend moet zijn met incidentgestuurd detailbestuur. Brenninkmeijer laat vanuit de Nationale ombudsman zien wat er gebeurt wanneer de systeemwereld van regels en loketten belangrijker wordt dan de feitelijke situatie van de burger. De behoorlijke overheid is niet alleen juridisch correct, maar luistert, verklaart, herstelt en behandelt de burger als medeactor (Tjeenk Willink, 2019; Brenninkmeijer, 2012).

Bovens en ’t Hart onderzochten hoe beleid als fiasco kan eindigen en hoe prestaties, verwachtingen en politieke beoordeling daarbij op elkaar inwerken. Bovens’ werk over publieke verantwoording maakt bovendien duidelijk dat verantwoordelijkheid een relatie vraagt waarin informatie wordt verschaft, vragen kunnen worden gesteld, een oordeel wordt gevormd en consequenties mogelijk zijn. Boin en Kuipers hebben de zoektocht naar oorzaken van dramatisch beleidsfalen opnieuw op de agenda gezet. Deze lijn ondersteunt de stelling dat een fout zelden alleen aan het einde ontstaat; zij groeit wanneer afwijkingen en waarschuwingen tijdens het proces geen bestuurlijke betekenis krijgen (Bovens en ’t Hart, 1996; Bovens, 2007; Boin en Kuipers, 2024).

Putters legt de nadruk op de maatschappelijke uitkomst en het sociaal contract: burgers moeten weten wat van hen wordt gevraagd en welke bescherming zij redelijkerwijs mogen verwachten. De WRR heeft deze gedachte institutioneel uitgewerkt in de lerende overheid, de doenvermogentoets en de deskundige overheid. Die rapporten vragen om probleemgerichte politiek, realistische aannamen over burgers, uitvoeringsdeskundigheid, voldoende tijd en middelen en een cultuur waarin kennis ook daadwerkelijk wordt benut. De ROB verbindt deze elementen aan gezag: bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid bepalen of de overheid gezagswaardig is (Putters, 2022; WRR, 2006, 2017, 2025; ROB, 2022).

Frissen vormt een noodzakelijke tegenstem. Hij waarschuwt dat het verlangen naar integraliteit kan omslaan in een staat die verschil en pluriformiteit onder één bestuurlijk totaalbeeld brengt. Van Vroonhoven voegt vanuit haar ervaring in

bestuur en uitvoering toe dat luisteren, vakmanschap en praktijkkennis verloren kunnen gaan wanneer politiek micromanagement en grote stelselwijzigingen elkaar afwisselen. Samen begrenzen deze inzichten het ontwerp: de corrigeerbare overheid moet de samenhang zichtbaar maken en verantwoordelijkheid organiseren, maar mag politiek, recht, professional en samenleving niet door één centraal model vervangen (Frissen, 2023; Van Vroonhoven, 2024).

De opvallende Nederlandse conclusie is daarmee dat het bestuur geen tekort heeft aan waarschuwingen over zijn eigen kwetsbaarheden. Het terugkerende tekort ligt in de doorwerking. Analyses worden gelezen, crises worden onderzocht en aanbevelingen worden onderschreven, maar de lessen worden niet altijd omgezet in blijvende capaciteit, bindende beslismomenten, openbaar geheugen en een formele route voor heroverweging. De corrigeerbare overheid bouwt juist op die ontbrekende omzetting voort.

16.7 De eigen bijdrage van het begrip corrigeerbare overheid

Het voorgestelde raamwerk verbindt de bestaande literatuur op zes punten. Het behandelt het tijdige “nee” als een noodzakelijke institutionele functie; het benoemt corrigeerbaarheid als zelfstandige publieke waarde; het ziet de burger mede als waarnemer en drager van institutioneel geheugen; het beschrijft regulatory risico als terugkoppeling tussen overheid, investeringsgedrag en systeemontwikkeling; het verbindt politiek-bestuurlijke lock-in met fysieke infrastructuur; en het vertaalt de diagnose in een regelkring van waarnemen, toetsen, besluiten, monitoren en herijken. Daarmee is de corrigeerbare overheid geen aanspraak op een geheel nieuwe politieke theorie, maar een integratief bestuurskundig raamwerk voor verantwoordelijkheid, begrenzing en leren in complexe systemen.

17. Conclusie

De Nederlandse overheid functioneert niet slecht doordat zij geen regels, deskundigheid of organisaties heeft. Zij beschikt juist over veel hoogwaardige onderdelen.

De belangrijkste kwetsbaarheid is dat de werkelijkheid zich steeds sterker als één verweven systeem ontwikkelt, terwijl verantwoordelijkheid nog hoofdzakelijk per organisatie, wet, project en bestuurslaag is ingericht.

Daardoor kan iedere organisatie afzonderlijk correct handelen, terwijl:

- de optelsom onvoldoende wordt beoordeeld;
- onzekerheden uit beeld verdwijnen;
- grenzen geleidelijk verschuiven;
- alternatieven worden afgesloten;

- en correctie pas volgt nadat de bestuurlijke speelruimte grotendeels is verdwenen.

De noodzakelijke verbetering bestaat daarom niet uitsluitend uit meer regels, meer coördinatie of één nieuwe centrale autoriteit.

De Nederlandse literatuur maakt tevens duidelijk dat het probleem niet primair een gebrek aan diagnoses is. De afstand tussen politiek en uitvoering, verlies van deskundigheid, falende verantwoording, geringe doenlijkheid voor burgers en de spanning tussen systeemdenken en staatsmacht zijn herhaaldelijk benoemd. De aanvullende conclusie van deze studie is daarom dat zelfkennis zonder institutionele doorwerking onvoldoende is. Adviezen, enquêtes en evaluaties veranderen het bestuur pas wanneer hun lessen worden vertaald in vaste beslisregels, voldoende middelen, herkenbare verantwoordelijkheden en verplichte herijkingsmomenten.

Zij bestaat uit het bouwen van een corrigeerbare overheid:

- een overheid die eerst het probleem vaststelt en daarna de oplossing kiest;
- ambities toetst aan fysieke en organisatorische uitvoerbaarheid;
- projecten ook op systeemniveau beoordeelt;
- onzekerheid zichtbaar houdt;
- besluiten conditioneel en gefaseerd maakt;
- participatie gebruikt voor vroegtijdige waarheidsvinding;
- institutioneel geheugen bewaakt;
- verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke uitkomst herkenbaar organiseert;
- beschermingsbeloften koppelt aan voldoende mensen, kennis, tijd en middelen en openbaar maakt welke taken zonder die capaciteit niet uitvoerbaar zijn;
- en het vermogen tot een tijdig en gedragen “nee” structureel verankert.

De kern kan in één zin worden samengevat: een betrouwbare overheid is niet een overheid die altijd onmiddellijk een antwoord heeft, maar een overheid die de werkelijkheid blijft waarnemen, haar eigen aannamen durft te herzien en kan begrenzen voordat samenleving, rechter of crisis haar daartoe dwingt.

In termen van de besproken literatuur betekent dit: macht verbinden met verantwoordelijkheid, begrensde rationaliteit opvangen met georganiseerde tegenspraak, verspreide verantwoordelijkheid opnieuw samenbrengen, padafhankelijkheid vroeg herkennen en bestuur zo ontwerpen dat fouten herstelbaar blijven.

In Nederlandse termen betekent het bovendien: groter denken en kleiner doen; de leefwereld niet laten verdwijnen achter de systeemwereld; bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid als voorwaarden voor gezag behandelen;

uitvoeringsdeskundigheid beschermen; en samenhang organiseren zonder de pluriforme democratische rechtsstaat in één integraal bestuursmodel op te sluiten.

Literatuur

Beck, U. (1992). Risk Society: Towards a New Modernity. London: Sage.

Boin, R.A. en Kuipers, S.L. (2024). Dramatisch beleidsfalen: de noodzaak voor een hernieuwde zoektocht naar oorzaken. Beleid en Maatschappij, 51(3), 246-261.

Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. European Law Journal, 13(4), 447-468.

Bovens, M. en ’t Hart, P. (1996). Understanding Policy Fiascoes. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Brenninkmeijer, A.F.M. (2012). Een vertrouwde overheid. Den Haag: Nationale ombudsman.

Buchanan, J.M. en Tullock, G. (1962). The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Cohen, M.D., March, J.G. en Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. Administrative Science Quarterly, 17(1), 1-25.

Downs, A. (1957). An Economic Theory of Democracy. New York: Harper & Row.

Frissen, P. (2023). De integrale staat: Kritiek van de samenhang. Amsterdam: Boom Uitgeverij.

Hacker, J.S. (2004). Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. American Political Science Review, 98(2), 243-260.

Hood, C. (2011). The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government. Princeton: Princeton University Press.

Jacobs, A.M. (2011). Governing for the Long Term: Democracy and the Politics of Investment. Cambridge: Cambridge University Press.

Janis, I.L. (1972). Victims of Groupthink. Boston: Houghton Mifflin.

Kingdon, J.W. (1984/2011). Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Longman.

Kydland, F.E. en Prescott, E.C. (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. Journal of Political Economy, 85(3), 473-491.

Lijphart, A. (1968). The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands. Berkeley: University of California Press.

Lijphart, A. (2012). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. 2e editie. New Haven: Yale University Press.

Lindblom, C.E. (1959). The Science of “Muddling Through”. Public Administration Review, 19(2), 79-88.

North, D.C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, E. (2010). Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change. Global Environmental Change, 20(4), 550-557.

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. American Political Science Review, 94(2), 251-267.

Pierson, P. (2004). Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis. Princeton: Princeton University Press.

Popper, K.R. (1945). The Open Society and Its Enemies. London: Routledge.

Prentice, D.A. en Miller, D.T. (1993). Pluralistic Ignorance and Alcohol Use on Campus: Some Consequences of Misperceiving the Social Norm. Journal of Personality and Social Psychology, 64(2), 243-256.

Pressman, J.L. en Wildavsky, A. (1973). Implementation. Berkeley: University of California Press.

Putters, K. (2022). Lezing bij afscheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2022). Gezag herwinnen: Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Schumpeter, J.A. (1942). Capitalism, Socialism and Democracy. New York: Harper & Brothers.

Simon, H.A. (1947). Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. New York: Macmillan.

Thompson, D.F. (1980). Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands. American Political Science Review, 74(4), 905-916.

Tjeenk Willink, H.D. (2019). Groter denken, kleiner doen: Een oproep. Amsterdam: Prometheus.

Van Vroonhoven, M. (2024). De maarschalk die zijn oor te luisteren legde. Herman Tjeenk Willink-lezing 2024. Den Haag: Raad van State.

Weaver, R.K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. Journal of Public Policy, 6(4), 371-398.

Weber, M. (1919/1946). Politics as a Vocation. In H.H. Gerth en C. Wright Mills (red.), From Max Weber: Essays in Sociology. New York: Oxford University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). Lerende overheid: Een pleidooi voor probleemgerichte politiek. Rapport 75. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid. Rapport 97. Den Haag: WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2025). Deskundige overheid. Rapport 113. Den Haag: WRR.