

## ***Naar een realistische overheid***

*Een gezamenlijke notitie van de president van de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de vice-president van de Raad van State*

### **Inleiding**

De president van de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de vice-president van de Raad van State kondigden in 2024 aan hun inzichten over het functioneren van de rechtsstaat vaker te zullen bundelen.<sup>1</sup>

Een van de belangrijkste rode draden die wij in onze praktijk zien is dat de overheid steeds vaker beloftes doet die zij niet waar kan maken en daarbij de noodzakelijke – en soms pijnlijke – keuzes voor zich uitschuift. Bij deze beloftes worden vaak feiten en inzichten die de haalbaarheid van die beloftes bevragen genegeerd. Hierdoor raken burgers in de knel en loopt Nederland steeds verder vast. Op termijn zijn daardoor vaak juist ingrijpendere maatregelen of zelfs hersteloperaties nodig en komt de geloofwaardigheid van de overheid onder druk te staan.

Op 1 december j.l. organiseerden wij het symposium 'Naar een realistische overheid'. Tijdens dit symposium gingen wij met een divers gezelschap aan vertegenwoordigers vanuit de uitvoering, wetenschap, bestuur en maatschappelijk middenveld in gesprek over hoe we tot een realistische overheid kunnen komen.

In deze gezamenlijke notitie werken wij de problematiek van een onrealistische overheid verder uit aan de hand van een aantal voorbeelden, namelijk het asielbeleid, de hersteloperatie toeslagen, het beleid rond stikstof en natuurherstel, en de beloofde verbetering van de overheidsdienstverlening. Mede gevoed door de, breed gedragen, inzichten uit het symposium sluiten wij af met een aantal denkrichtingen om uit deze dynamiek te komen richting een *realistische overheid*.

### **De kosten van gebroken beloftes**

Steeds vaker worden plannen aangekondigd waarbij van tevoren al duidelijk is dat zij niet waargemaakt kunnen worden, omdat de mensen en/of middelen ontbreken, de uitvoering onvoldoende is betrokken of omdat de plannen tegen de grenzen uit wetten en verdragen aanlopen. Als de realisatie van die plannen niet lukt, schaadt dat het

---

<sup>1</sup> Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman, Raad van State, [Gespreksnotitie ten behoeve van een bijeenkomst met informateurs en onderhandelaars](#), 28 maart 2024, p. 4.

vertrouwen van burgers in de slagkracht van de overheid en daarmee ook in de overheid zelf. Dat vertrouwen van burgers in de overheid is de grondslag voor de democratische rechtsstaat. Rafelt het een, dan rafelt ook het ander.<sup>2</sup>

Deze ontwikkeling zagen wij (ook) in 2024 als een rode lijn door onze jaarverslagen lopen. Burgers die contact opnemen met de Nationale ombudsman weten steeds minder vaak wat zij van de overheid kunnen verwachten. Door ingewikkelde wetgeving, maar ook steeds vaker door beloftes die de overheid niet waar kan maken. Zoals het halen van wettelijke termijnen of het verbeteren van het contact tussen de burger en de overheid. De overheid moet er zijn voor de burger, niet voor de bühne, zo stelde de Nationale ombudsman in zijn jaarverslag.<sup>3</sup> De Raad van State constateerde dat een overheid die niet slagvaardig is burgers doet afhaken van het democratisch proces.<sup>4</sup> De Algemene Rekenkamer rapporteerde dat de resultaten vaak achterblijven bij de gewekte verwachtingen. De overheid moet resultaten laten zien en doen wat zij belooft.<sup>5</sup> Ambitie is goed, maar de burger en de rechtsstaat zijn niet gebaat bij wensdenken of bewust onrealistisch beleid.<sup>6</sup>

Deze ontwikkeling zet niet alleen de relatie tussen de overheid en burger onder druk, maar ook de verhoudingen tussen de instituties van de democratische rechtsstaat en de verhouding tussen de centrale overheid en decentrale overheden. Wanneer een plan niet door kan gaan omdat het strijdig is met het recht, wordt de verantwoordelijkheid soms naar rechters verschoven. Als oplossingen voor problemen vanuit de centrale overheid uitblijven, komen deze problemen regelmatig bij lokale overheden terecht.

### **Onrealistisch beleid in de praktijk**

In de afgelopen jaren zagen wij in onze adviezen, uitspraken, rapportages en onderzoeken meerdere voorbeelden van overheidsvoornemens die om diverse redenen onrealistisch bleken.

#### Asielbeleid

In het rapport 'De crisis voorbij' trokken de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman de conclusie dat de overheid in crisishulpverlening niet voldoet aan haar verplichting om een menswaardige levensstandaard van asielzoekers en kinderen te garanderen. Er was geen privacy en gezinnen werden 'als pakketjes' van locatie naar locatie gesleept. De Nationale ombudsman en Kinderombudsman pleitten voor een vergroting van de capaciteit van de reguliere opvang: 'Dat is goedkoper, effectiever en beter voor het draagvlak'.<sup>7</sup> Het kabinet Schoof kondigde echter het 'strengste

---

<sup>2</sup> Raad van State, [Jaarverslag over 2022: Slagkracht en vertrouwen](#).

<sup>3</sup> Nationale ombudsman, Kinderombudsman en Veteranenombudsman, [Jaarverslag over 2024: Zet de burger centraal](#).

<sup>4</sup> Raad van State, [Jaarverslag over 2024: De waarde van democratie](#), p. 18-19; Raad van State, [Jaarverslag over 2022: Slagkracht en vertrouwen](#).

<sup>5</sup> Algemene Rekenkamer, [Staat van de rijksverantwoording 2024: Doen wat je belooft](#).

<sup>6</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, [Wensdenken helpt burgers niet. Drie valkuilen voor beleid](#), 2024.

<sup>7</sup> Nationale ombudsman en Kinderombudsman, [De crisis voorbij](#), 27 juni 2023.

asielbeleid ooit' aan.<sup>8</sup> Er werd vervolgens een drastische bezuiniging op het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) ingeboekt.<sup>9</sup> Het jaar daarvoor had de Rekenkamer al geconstateerd dat de uitgaven van het COA in de voorafgaande 23 jaar 21 keer te laag waren begroot.<sup>10</sup> Het COA moet daardoor steeds op- of afschalen en crisisnoodopvang blijft nodig. Dit kost meer geld en leidt tot een crisis bij het COA.<sup>11</sup> Ook in 2025 bleek er € 900 miljoen extra nodig.<sup>12</sup> 'Kostbare pleisters', aldus het COA.<sup>13</sup> Dit extra geld was nodig omdat de verwachte afschrikwekkende werking van het asielbeleid, die niet aantoonbaar bestaat,<sup>14</sup> zich niet voltrok en er meer noodopvang nodig bleek.

Een van de maatregelen om het aantal asielaanvragen te beperken was het intensiveren van binnenlandse grenscontroles. In haar rapport hierover wees de Algemene Rekenkamer er echter op dat deze binnengrenscontroles geen instrument zijn voor het verminderen van het aantal mensen dat naar Nederland komt omdat bij een controle direct een asielaanvraag kan worden gedaan en deze in behandeling moet worden genomen.<sup>15</sup>

De maatregelen op het terrein van asiel werden onder andere vastgelegd in wetsvoorstellen voor een Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel. De Afdeling advisering adviseerde deze wetsvoorstellen niet in de voorgestelde vorm in te dienen bij de Tweede Kamer.<sup>16</sup> Zij constateerde dat de voorbereiding onzorgvuldig was, onder meer omdat de betrokken instanties maar één week was gegeven om hun zienswijze te geven en er nog geen (volledige) uitvoeringstoetsen waren verricht. De Nationale ombudsman en Kinderombudsman uitten hun zorgen dat uitvoeringsorganisaties voor onmogelijke opgaves zouden worden gesteld.<sup>17</sup> In het advies op de maatregelen miste de Afdeling ook een verwijzing naar inzichten uit de asielpraktijk of wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat de voorgestelde maatregelen zullen bijdragen aan het beperken van de instroom of een efficiëntere asielprocedure, terwijl er wel duidelijke aanwijzingen zijn dat de voorgelegde maatregelen tot een verhoging van de belasting van de asielketen zouden leiden. In dat licht adviseerde de Afdeling de voorgestelde maatregelen opnieuw te bezien, voor iedere

---

<sup>8</sup> [Regeerprogramma kabinet Schoof](#).

<sup>9</sup> Algemene Rekenkamer, [Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2025 van het Ministerie van Asiel en Migratie](#), p. 4-5.

<sup>10</sup> Algemene Rekenkamer, [Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers](#), 18 januari 2023.

<sup>11</sup> Algemene Rekenkamer, [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 ministerie van Justitie en Veiligheid](#), 2025, p. 18-19.

<sup>12</sup> Voorjaarsnota 2025.

<sup>13</sup> COA, [Voorjaarsnota: Kabinet blijft kostbare pleisters plakken](#), 28 april 2025.

<sup>14</sup> M.J. Kahmann, A. Hamdi, M.J. Verstappen & M. de Gruijter, [Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland. Wetenschappelijke inzichten in migratiedrivers](#), Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het WODC 2023.

<sup>15</sup> Algemene Rekenkamer, [Focus op grenscontroles](#), 2025.

<sup>16</sup> Zie de adviezen over de Asielnoodmaatregelenwet, [W03.24.00364/II](#), en de Wet invoering tweestatusstelsel, [W03.24.00362/II](#).

<sup>17</sup> Nationale ombudsman en Kinderombudsman, [Zorgenbrief asielmaatregelen](#), 7 maart 2025. Dit hield mede verband met het aanstaande migratiepact vanuit de EU, dat eveneens ingevoerd zal moeten worden door de IND. De Afdeling advisering wees hier ook op in haar advies.

maatregel dragend te onderbouwen waarom deze effectief en uitvoerbaar is, en anders van de maatregel af te zien.

### Hersteloperatie toeslagen

In 2022 vroeg de Nationale ombudsman zich al af: 'Wachten op herstel, hoe lang nog?'<sup>18</sup> en constateerde 'Sommige ouders zullen pas in 2026 'aan de beurt' zijn'. De termijnen in de hersteloperatie werden steeds minder gehaald. In 2025 constateert de Algemene Rekenkamer dat de termijnen nog steeds vrijwel nooit gehaald worden.<sup>19</sup> Inmiddels heeft de commissie Van Dam in haar rapport – met de veelzeggende titel 'Minder beloven, meer doen' – geadviseerd de 'heilige belofte' dat iedereen in 2027 is geholpen, los te laten.<sup>20</sup> Het kabinet hield echter vast aan deze belofte.<sup>21</sup>

De Afdeling bestuursrechtspraak gaf in 2023 aan dat de wetgever bewust onrealistische termijnen in de Wet hersteloperatie toeslagen heeft opgenomen. Op het moment van de inwerkingtreding van deze wet was al duidelijk dat de daarin genoemde termijnen niet zouden worden gehaald. De Afdeling bestuursrechtspraak koppelde aan de wetgever terug dat het aan de wetgever is om desgewenst alsnog te voorzien in een wettelijke regeling of een andere voorziening of oplossing.<sup>22</sup> De Afdeling advisering benadrukte dat de redelijke termijn die is vastgelegd in artikel 6 EVRM en artikel 17 van de Grondwet verlangen dat de overheid maatregelen neemt om de wachttijd te verkorten.<sup>23</sup> De wetgever verruimde de termijnen uiteindelijk niet en de praktijk veranderde niet. Hierdoor zag de Afdeling bestuursrechtspraak zich genoodzaakt een lagere termijn te stellen.<sup>24</sup> De Nationale ombudsman gaf advies over de wijze waarop versnelling vanuit het perspectief van ouders kan worden aangebracht.<sup>25</sup>

### Stikstof en natuurherstel

In 2019 deed de Afdeling bestuursrechtspraak de PAS-uitspraak.<sup>26</sup> De programmatische aanpak, op grond waarvan vergunningen waren verleend en meldingen waren geaccepteerd voor nieuwe stikstofveroorzakende activiteiten, was in strijd met het EU-recht. Een gevolg van de uitspraak was dat de zogenoemde PAS-melders alsnog een natuurvergunning nodig hadden. De op grond van de melding begonnen activiteiten waren dus in strijd met het recht. Na deze uitspraak stelde de commissie Remkes in 2020 'Niet alles kan overal'.<sup>27</sup> Om echt uit de stikstofproblematiek te komen, waren

---

<sup>18</sup> Nationale ombudsman, *Wachten op herstel, hoe lang nog*, 2022/122.

<sup>19</sup> Algemene Rekenkamer, *Verantwoordingsonderzoek ministerie van Financiën*, p. 23.

<sup>20</sup> Commissie Van Dam, *Minder beloven, meer doen*, 2025.

<sup>21</sup> *Kabinetsreactie op de commissie Van Dam*.

<sup>22</sup> Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 23 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3209](#).

<sup>23</sup> Afdeling advisering van de Raad van State, advies wetsvoorstel voor aanpassing van termijnen bij hersteloperatie toeslagen, [W06.24.00053/III](#).

<sup>24</sup> Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 26 maart 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:1301](#).

<sup>25</sup> De Nationale ombudsman bood samen met Erik Visser en Michiel Scheltema een [notitie met verbetervoorstellen voor de hersteloperatie aan de staatssecretaris en de vaste Kamercommissie](#) voor Financiën van de Tweede Kamer aan.

<sup>26</sup> Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#) en [ECLI:NL:RVS:2019:1604](#).

<sup>27</sup> Eindadvies Adviescollege Stikstofproblematiek, *Niet alles kan overal*, 2020.

keuzes nodig. Een Nationaal Programma Landelijk Gebied en een fonds van € 24,3 miljard werden opgetuigd om tot natuurherstel te komen. Voordat deze plannen tot uitvoering zouden komen, gingen zij weer van tafel. Inmiddels raken de wettelijk vastgestelde reductiedoelstellingen 'ver buiten bereik'<sup>28</sup> en wordt opnieuw naar uitkomsten gezocht die moeilijke keuzes moeten afwenden of uitstellen. In dit kader kan de rekenkundige ondergrens genoemd worden. Net als eerder bij de bouwvrijstelling, die door de Afdeling bestuursrechtspraak in strijd werd geacht met Europees recht,<sup>29</sup> kwam de Afdeling advisering tot de conclusie dat een dergelijke grens alleen houdbaar is als deze gepaard gaat met een robuust, geloofwaardig en effectief natuurherstelbeleid.<sup>30</sup>

Zoals de Nationale ombudsman bij de aanbieding van zijn jaarverslag over 2024 aangaf, blijven veel boeren en hun gezinnen intussen sinds 2019 in onzekerheid zitten over de wijzigings- en uitbreidingsmogelijkheden voor hun bedrijf en daarmee de opvolging en toekomst.<sup>31</sup> Dit geldt in het bijzonder voor PAS-melders. Bij uitspraken van 28 februari 2024<sup>32</sup> gaf de Afdeling bestuursrechtspraak aan dat, mits goed gemotiveerd, van handhaving afgezien kon worden tot medio 2025. In de wet werd een legaliseringsprogramma neergelegd; geraakte boeren moesten zo snel mogelijk – in ieder geval voor 28 februari 2025 - geholpen worden.<sup>33</sup> Deze termijn werd niet gehaald en dus werd in maart 2025 de 'Wet legalisering PAS-projecten' aan de Afdeling advisering voorgelegd waarin de termijn met drie jaar werd verlengd. Deze Afdeling stelde vast dat de titel van dit wetsvoorstel niet strookt met de inhoud daarvan. Er worden namelijk geen concrete maatregelen genomen die daadwerkelijk leiden tot het opheffen van de illegale situatie.<sup>34</sup> Legalisering werd een 'maatwerkeraanpak', maar de maatregelen bleven ongewijzigd.<sup>35</sup>

### Verbetering en vereenvoudiging van overheidsdienstverlening

De afgelopen jaren hebben opeenvolgende kabinetten beloftes gedaan om de verhouding tussen overheid en burger te herstellen. Zoals de toeslagenaffaire en Groningen pijnlijk duidelijk maakten, is hier veel werk aan de winkel. De rapporten van de Nationale ombudsman geven ook vele voorbeelden van situaties waarin de burger verstrikt raakt in complexe systemen. De Staatscommissie Rechtsstaat concludeerde dat de belofte die de rechtsstaat biedt gebroken is. De Staatscommissie deed

---

<sup>28</sup> Aldus het Planbureau voor de Leefomgeving in de [Emissieramingen luchtverontreinigende stoffen 2025](#). Zie ook de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 22 januari 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:578](#).

<sup>29</sup> Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 2 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3159](#).

<sup>30</sup> Afdeling advisering van de Raad van State, Voorlichting over mogelijkheden introductie rekenkundige ondergrens stikstofdepositie, [W11.25.00063/IV](#).

<sup>31</sup> Tweede Kamer, [verslag plenaire vergadering van 19 juni 2025](#). Op 7 november 2025 [kondigde](#) de Nationale ombudsman aan een onderzoek te openen naar de betrouwbaarheid van de overheid richting boeren.

<sup>32</sup> Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 28 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:844](#), [ECLI:NL:RVS:2024:852](#) en [ECLI:NL:RVS:2024:838](#).

<sup>33</sup> Artikel 22.21, vierde lid, Omgevingswet.

<sup>34</sup> Afdeling advisering van de Raad van State, advies wetsvoorstel voor het legaliseren van PAS-projecten [W11.25.00025/IV](#).

<sup>35</sup> Het wetsvoorstel is omgedoopt naar het wetsvoorstel 'Maatwerkeraanpak PAS-projecten'. Zie: [Kamerstukken 36755](#).

verbetervoorstellen, maar benadrukte ook dat daarbij de benodigde middelen zouden moeten worden gereserveerd.<sup>36</sup>

In zekere zin is hier sprake van een correctie voor eerdere onrealistische (politieke) verwachtingen over de eigenschappen van de burger en de uitvoeringskracht van de overheid. Opvolgende kabinetten hebben beloftes gedaan om wetten, regels en uitvoering te verbeteren, en specifiek te vereenvoudigen. Dit in de wetenschap dat de overheid ingewikkeld is *gemaakt*, zowel voor uitvoerders als voor burgers. Er zijn veel plannen gemaakt, maar echte verandering blijft uit. Uitvoering van beloftes vraagt daadwerkelijke investeringen en politiek leiderschap.

Zo beloofde het kabinet naar aanleiding van de Parlementaire enquête fraude en dienstverlening meer contact mogelijk te maken tussen de burger en overheid, maar gaf het niet aan wat dat in zou moeten houden en wat dat zou moeten kosten.<sup>37</sup> De Tweede Kamer nam daar terecht geen genoegen mee en vroeg om nieuwe plannen.<sup>38</sup> Ook de wens om het toeslagenstelsel en de WIA te vereenvoudigen laat nog op zich wachten. De beloofde verandering wordt niet altijd in praktijk gebracht, waardoor een herstel van vertrouwen van de burger in politiek en overheid verder uit zicht raakt. In het jaarverslag over 2023 constateerde de Nationale ombudsman dat de ambitie om vanuit het burgerperspectief te handelen er wel is, maar dat dit zich nog onvoldoende laat zien in een andere manier van doen van de overheid.

Daarnaast riep de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties op om vaker te luisteren naar uitvoeringsorganisaties om in beleidsvorming te taxeren of plannen realistisch en uitvoerbaar zijn.<sup>39</sup> Een concreet middel hiervoor is de uitvoeringstoets. We zien echter dat er grote verschillen zijn in welke mate uitvoeringstoetsen worden opgevolgd en uitgevoerd in de beleidsvorming en dat onderling de kwaliteit verschilt. Daarom hameren we op het belang van het luisteren naar uitvoeringsorganisaties en bij nieuwe wet- en regelgeving altijd oog te hebben voor de haalbaarheid in de praktijk en de effecten ervan op de lange(re) termijn.<sup>40</sup>

## Oplossingsrichtingen

De titel van deze notitie is 'naar een realistische overheid'. Een realistische overheid is een overheid die doet wat zij belooft en belooft wat zij kan doen. Een realistische overheid is een overheid die ambitieus vooruitkijkt op lange termijn, en daarbij op basis van een goed overheidsbeeld uitgaat van grondrechten en doelen ten dienste van burgers en bedrijven, en handelt en leert vanuit feiten en resultaten. Handelen als een realistische overheid is niet altijd gemakkelijk, maar wel noodzakelijk en haalbaar. Wij reiken daarvoor een aantal oplossingsrichtingen aan.

---

<sup>36</sup> Staatscommissie rechtsstaat, *de gebroken belofte van de rechtsstaat*, 2024, p. 33.

<sup>37</sup> *Kabinetsreactie 'Blind voor mens en recht'*, *Kamerstukken II 2023/24*, 35867 nr. 12.

<sup>38</sup> Zie moties Van Dijk c.s., *Kamerstukken II 2024/25* 35867 nrs. 16 en 18.

<sup>39</sup> Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*, *Kamerstukken II 2020/21* 35387 nr. 2.

<sup>40</sup> Algemene Rekenkamer, *Onderzoek naar uitvoeringstoetsen*, 2025, *Beoordelingskader Afdeling advisering*, onder 'uitvoeringsanalyse'.

## 1. Toon lange-termijn ambitie, maar schep geen onrealistische verwachtingen

Het is goed als de overheid ambitie toont en een stip op de horizon zet. De politiek geeft haar visie voor een betere toekomst. Dat past bij haar rol binnen de democratische rechtsstaat. De omzetting van visie naar concrete maatregelen moet echter geen onrealistische verwachtingen wekken. De (soms pijnlijke) keuzes in schaarste moeten inzichtelijk worden gemaakt en de haalbaarheid van de plannen die hieruit voortkomen moet daarbij niet uit het oog worden verloren. Anders weten burgers niet waar ze aan toe zijn. Dat tast het vertrouwen verder aan. Een voorbeeld is de (bijna) gratis kinderopvang voor werkende ouders. Deze is in 2021 aangekondigd voor 2025, maar vervolgens meermaals uitgesteld vanwege personeelstekorten. In de laatste plannen wordt gekoerst op 2029.<sup>41</sup>

Van een realistische overheid die maatschappelijke resultaten voor burgers en bedrijven wil realiseren mag verwacht worden dat een duidelijke en haalbare richting wordt geschetst, waarbij de dilemma's inzichtelijk worden gemaakt en de doelen toetsbaar zijn. Bij die doelen moeten passende middelen worden ingezet en moet goed worden gekeken naar de impact van de gekozen maatregelen: bieden zij daadwerkelijk een oplossing voor het probleem en wat zijn de (onbedoelde) neveneffecten. Zeker ook op de lange termijn. Er zijn opgaven die om een kortetermijnoplossing vragen, maar de effecten van keuzes en maatregelen voor de lange termijn mogen daarbij niet uit het oog worden verloren. Dat geldt ook, misschien wel te meer, als het gaat om effecten op toekomstige generaties, die daar nog niet (altijd) zelf voor kunnen opkomen of bij de besluitvorming betrokken zijn.

Door effecten en resultaten inzichtelijk te maken kan de overheid bovendien op tijd bijsturen als de doelen niet gehaald dreigen te worden. Daarbij moet gebruik gemaakt worden van de kennis die binnen de overheid aanwezig is en mag de waan van de dag niet de overhand krijgen. Een voorbeeld daarvan zijn de hersteltrajecten die de laatste jaren zijn opgetuigd. De Nationale ombudsman constateerde dat de overheid daarbij vaak dezelfde fouten maakt waardoor het perspectief van gedupeerden uit zicht raakt.<sup>42</sup> Naar aanleiding van dit rapport is het Programma erkenning en herstel opgezet, waarin (vak)kennis en ervaring met hersteltrajecten bij elkaar komt.<sup>43</sup>

## 2. Betrek de praktijk vroegtijdig en expliciet bij besluitvorming

Publieke dienstverleners als de IND, Belastingdienst en UWV, komen nog te vaak klem te zitten tussen balie en beleid: de politieke wens aan de ene kant en de burger aan de (digitale) balie andere kant. Zoals velen met ons eerder hebben geadviseerd, is het belangrijk om de kennis en inzichten van publieke dienstverleners en de burgers om wie het gaat tijdig een duidelijke rol te geven in het beleid dat hen aangaat. Dit helpt bij het maken van uitvoerbaar beleid dat ten goede komt van de burger. Dat vraagt om een

---

<sup>41</sup> Op 17 oktober 2025 ging de Wet financiering kinderopvang in [internetconsultatie](#). Daarin wordt de invoeringstermijn van 2029 benoemd, zie conceptmemorie van toelichting.

<sup>42</sup> Nationale ombudsman, [Herstel bieden: een vak apart. Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten](#), rapportnummer 2023/157.

<sup>43</sup> Zie: [Kamerbrief over voortgang 'Herstel bieden' en ontwikkeling programma Erkenning en Herstel](#).

zelfstandige positie van publieke dienstverleners,<sup>44</sup> die in positie moeten worden gebracht om er daadwerkelijk voor te zorgen dat een maatregel uitvoerbaar is ('rode kaart').<sup>45</sup> Hetzelfde geldt voor de gevolgen van beleid in de rechtsketen.<sup>46</sup> Wanneer toegang tot de rechter binnen een redelijke termijn niet vanzelfsprekend meer is, verliest de rechtsstaat voor burgers en bedrijven in de praktijk aan waarde.

Als het gaat om taken waar de rijksoverheid een beroep doet op medeoverheden, gemeenten, waterschappen en provincies, vraagt dat een realistische inschatting van de mogelijkheden van medeoverheden en goed onderling overleg. Deze overheden staan het dichtst bij de burger, daar moet zuinig mee omgesprongen worden. Te vaak worden problemen gedecentraliseerd met onrealistische verwachtingen, in het bijzonder mogelijke kostenreductie. Dat het hier gaat om een *medeoverheid* vraagt dat nationale opgaven waar zij een rol in spelen afgestemd worden op de slagkracht van gemeenten, provincies en waterschappen.<sup>47</sup> Om burgers en bedrijven echt te helpen, moeten overheden juist in gelijkwaardigheid met elkaar samenwerken aan gemeenschappelijke doelen, voorbij de vele afzonderlijke beleidskokers en -loketten.

### 3. Veranker het burgerperspectief in wetgeving en beleid

Een realistische overheid hanteert ook een realistisch mensbeeld.<sup>48</sup> De sociale werkelijkheid waarin burgers leven is complex en burgers zijn niet altijd in staat te handelen zoals de overheid graag zou willen (onvoldoende 'doenvermogen'). De overheid kan bijvoorbeeld best een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van de burger, maar als daarmee het onmogelijke wordt gevraagd komen burgers in de knel en ervaren zij niet dat de overheid er voor hen is. Maatwerk kan ook geen oplossing zijn voor een onrealistisch mensbeeld. Als het beroep op maatwerk doorslaat legt dat te veel druk bij de uitvoerende professional, en kan zelfs leiden tot willekeur of onuitvoerbaarheid bij massale besluitvormingsprocessen zoals bijvoorbeeld het toeslagenstelsel. Zoals de Nationale ombudsman eerder stelde: 'Maatwerk is een dure belofte. Als deze niet waargemaakt kan worden leidt dit tot wantrouwen in plaats van het beoogde herstel van vertrouwen.'<sup>49</sup>

Dat geldt nadrukkelijk ook bij de keuze voor digitale oplossingen om bijvoorbeeld massale besluitvormingsprocessen (als toeslagen) te ondersteunen of vereenvoudigen. Digitale systemen (en bijvoorbeeld A.I.) zijn naar hun aard rigide en minder toegerust om individuele afwegingen te maken. Bij de eventuele keuze voor digitalisering moet goed worden afgewogen wat de meerwaarde is en of die opweegt tegen de mogelijke

---

<sup>44</sup> Zie o.a. Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), [Naar een uitvoerende macht](#), 2025.

<sup>45</sup> De [Staatscommissie rechtsstaat](#) deed een voorstel om uitvoeringsorganisaties een rode kaart te kunnen laten geven. De Algemene Rekenkamer onderschreef deze aanbeveling (zie: [Staat van de rijksverantwoording 2024](#), p. 58).

<sup>46</sup> [Beoordelingskader Afdeling advisering](#), onder 'Analyse van de gevolgen voor de rechtspraak'.

<sup>47</sup> De [Uitvoeringstoets decentrale overheden](#) kan daarbij behulpzaam zijn.

<sup>48</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), [Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid](#), 2017, WRR, [Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle](#), 2023.

<sup>49</sup> Nationale ombudsman, [Advies conceptwetsvoorstel voor de Wet versterking waarborgfunctie Awb](#), 2024, p. 3.

nadelen op het gebied van maatwerk en flexibiliteit. Zeker als de belofte is dat digitalisering op dat vlak tot verbetering zal leiden. Wordt die belofte niet waargemaakt, dan volgt ook hier wantrouwen en teleurstelling.

De standaard in beleid en regels moet dan ook aansluiten op de eigenschappen en belevingswereld van burgers.<sup>50</sup> Het beoordelingskader van de Afdeling advisering van de Raad van State,<sup>51</sup> de behoorlijkheidsvereisten waaraan de Nationale ombudsman overheidshandelen toetst<sup>52</sup> en het kader menselijke maat dat is ontwikkeld door de Algemene Rekenkamer<sup>53</sup> bieden handvatten voor het hanteren van een realistisch beeld van de burger.

#### 4. Vereenvoudig wet- en regelgeving

Burger én overheid gaan gebukt onder de veel te complex gemaakte overheid. Deze complexiteit tast de slagvaardigheid van de overheid aan.<sup>54</sup> Professionals bij de overheid raken steeds vaker verstrikt in het web van regels en protocollen. Complexiteit wordt daarnaast vaak bij de burger neergelegd. Dat ziet de Nationale ombudsman dagelijks in zijn contacten met burgers die vastlopen. Publieke dienstverleners kaarten dat ook aan en vragen de politiek de status quo te doorbreken.<sup>55</sup> Knelpunten en hardheden komen vaak voort uit een samenspel van regels en versnippering van verantwoordelijkheden.<sup>56</sup>

Het bieden van ademruimte voor dienstverleners en een begrijpelijke overheid voor de burger vragen om vereenvoudiging van regels of het schrappen daarvan, indien regels niet werken of het werk van dienstverleners onnodig moeilijk maken.<sup>57</sup> Met name in het stelsel van sociale zekerheid, zoals de WIA,<sup>58</sup> toeslagen en belastingen is vereenvoudiging nodig.<sup>59</sup> Hier biedt de techniek, mits dit goed wordt afgewogen tegen de mogelijke nadelen op het gebied van flexibilisering en maatwerk, ook nieuwe kansen, bijvoorbeeld door veel meer voorzieningen proactief aan te bieden.

Als de overheid echt wil vereenvoudigen moet zij ook keuzes durven maken. Als dat niet gebeurt raken wetten 'dichtgeregeld'.<sup>60</sup> Door een stapeling van beleidswensen en toevoegingen door amendering worden regels onleesbaar, onwerkbaar en onuitvoerbaar. De wetgever kan niet alle toepassingsvragen vooraf in regelgeving vangen. Wet- en

---

<sup>50</sup> President Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman, vice-president Raad van State, [Gezamenlijke paper van de drie Hoge Colleges van Staat ten behoeve van de formatie](#), 2021.

<sup>51</sup> [Beoordelingskader](#) Afdeling advisering van de Raad van State.

<sup>52</sup> Nationale ombudsman, [Behoorlijkheidswijzer](#), 2019.

<sup>53</sup> Algemene Rekenkamer, [Grip op menselijke maat](#) en de [Leidraad voor menselijke maat](#), 2024.

<sup>54</sup> Vgl. Raad van State, [Jaarverslag over 2022: Slagkracht en vertrouwen](#).

<sup>55</sup> [Staat van de uitvoering 2024: Doorbreek de status quo](#).

<sup>56</sup> Nationale ombudsman en Kinderombudsman, [Brief over hardheden in wetten en beleid aan de minister van BZK](#), Publicatienummer 2025/071.

<sup>57</sup> Bijvoorbeeld niet-doeltreffende fiscale regelingen, zie: Algemene Rekenkamer, [Aandachtspunten verkiezingsprogramma's 2025](#), p. 2.

<sup>58</sup> In 2025 werd duidelijk dat WIA-beoordelingen niet goed zijn gegaan. Dit wordt gecorrigeerd, maar de vraag is wel: is de berekening niet te complex geworden waardoor deze fouten zijn gemaakt?

<sup>59</sup> Bijvoorbeeld via een jaarlijks vereenvoudigingsplan, zie: motie Grinwis c.s., [Kamerstukken II 2024/25, 36740, nr. 16](#).

<sup>60</sup> Vgl. Raad van State, [Jaarverslag over 2022: Slagkracht en vertrouwen](#).

regelgeving moet toekomstbestendig zijn door uitvoeringsorganen en decentrale overheden de ruimte te bieden om afwegingen te maken in individuele gevallen, zonder de wil van de formele wetgever en de algemene rechtsbeginselen geweld aan te doen.<sup>61</sup>

##### 5. Werk samen als een lerende overheid

De overheid staat voor een aantal grote maatschappelijke opgaven. Deze opgaven vragen om een overheid die werkt vanuit verbinding en samenwerking. Samenwerking tussen beleid en uitvoering, de politiek en de instituties en tussen de centrale en decentrale overheid. Een goede samenwerking helpt bij het realiseren van effectieve en uitvoerbare plannen waarin het burgerperspectief verankerd is en grondrechten worden gewaarborgd. Dat vereist niet alleen het vermogen om oprecht te luisteren naar de ander, maar ook in staat te zijn om door een andere bril naar dezelfde werkelijkheid te kijken. Samenwerking is tweerichtingsverkeer, waarbij de blijvende opdracht is elkaar te respecteren en te begrijpen.

Het helpt bovendien om als spelers binnen de democratische rechtsstaat enig tegenwicht te bieden tegen de, op zichzelf begrijpelijke, neiging om al te gehaast en zonder een volledig overzicht acties te ondernemen, die uiteindelijk onhaalbaar blijken of zelfs tot grotere problemen zouden kunnen leiden. Daarvoor is ook vereist dat sprake is van een lerende overheid, waarin niet een afrekencultuur het uitgangspunt is maar een gezamenlijke, continue, gezamenlijke verbetering van de overheidsdienstverlening.<sup>62</sup>

Als Hoge Colleges van Staat leveren wij een bijdrage aan een realistische overheid door te adviseren, agenderen en te controleren. Die lijn zullen wij als instituties van democratie en rechtsstaat voortzetten, onder meer door het gezamenlijke symposium en een notitie jaarlijks te continueren.

Pieter Duisenberg, president van de Algemene Rekenkamer  
Reinier van Zutphen, Nationale ombudsman  
Thom de Graaf, vice-president van de Raad van State

---

<sup>61</sup> Raad van State, [Jaarverslag over 2022: Slagkracht en vertrouwen](#), p. 13-14.

<sup>62</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2025, *De deskundige overheid*.