

## Position Paper | **Uitvoering: van sluitstuk naar startpunt**

Voor: Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer  
Datum: 11 mei 2020

---

### **Ter inleiding**

De Tweede Kamer heeft in het najaar van 2019 besloten tot het instellen van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. De Commissie komt voort uit de door de Kamer met algemene stemmen aangenomen motie-Heerma die een onderzoek initieert naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties. De Commissie wil daarbij vooral het verlies van de menselijke maat bij de uitvoering van beleid onder de loep nemen. Daarnaast onderzoekt de Commissie de wijze waarop de Kamer wordt geïnformeerd over problemen en de wijze waarop de Kamer haar controlerende taak uitvoert wanneer zich problemen voordoen. Het doel is om beter inzicht te krijgen in de problematiek en te zorgen dat de uitvoerbaarheid van beleid in het parlementaire proces (beter) gewaarborgd wordt en 'de menselijke maat' in beeld blijft.

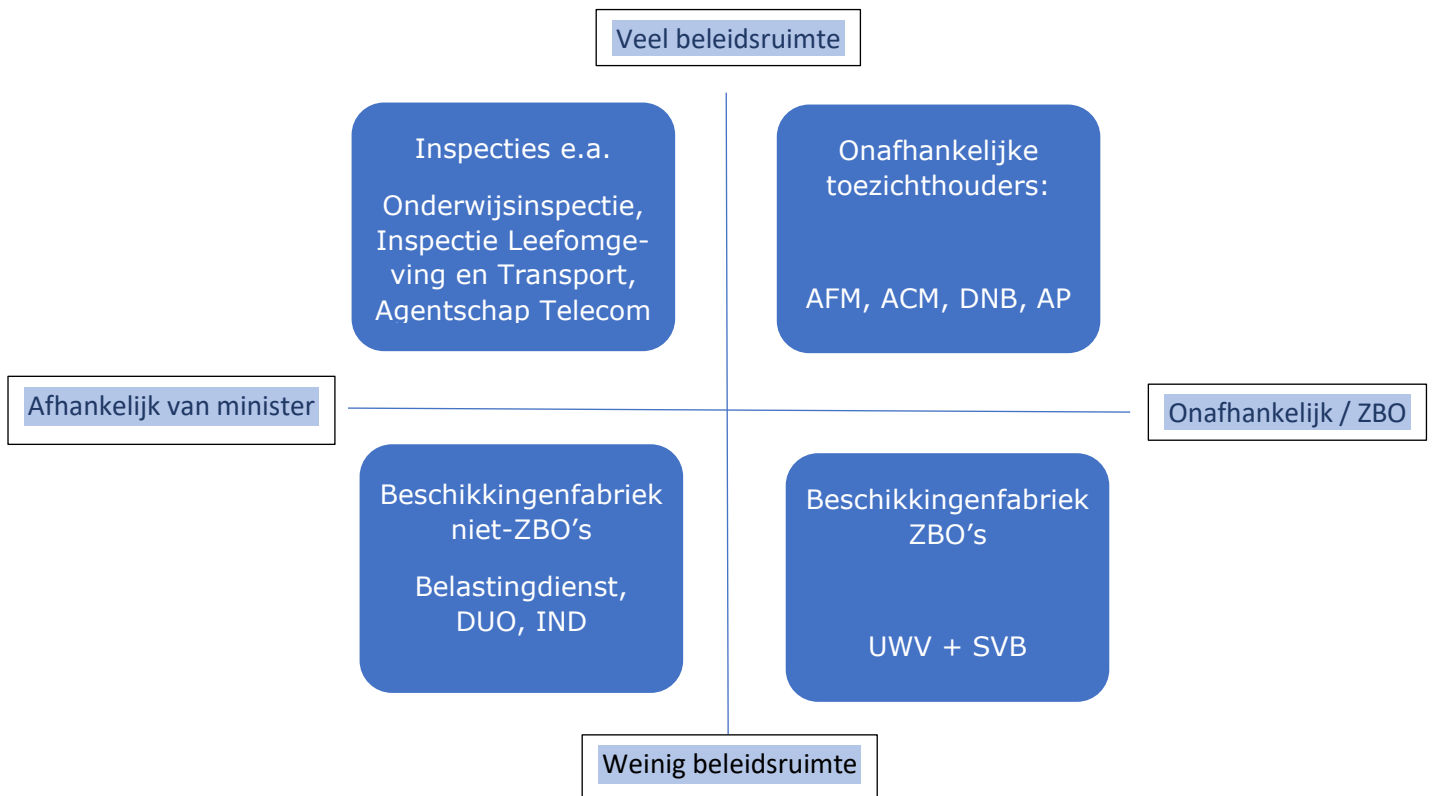
De Commissie heeft in dit parlementaire onderzoek drie onderzoeksvragen centraal gezet:

1. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties waardoor uiteindelijk onder andere de menselijke maat (lees: passende dienstverlening aan de burger) uit het oog verloren wordt?
2. Wat is de rol en informatiepositie van de Kamer bij problemen bij uitvoeringsorganisaties? Hierbij gaat het om de informatiepositie van de Kamer en de controlerende taak van de Kamer.
3. Hoe kan de uitvoerbaarheid van beleid (beter) gewaarborgd worden in het parlementaire proces en wat betekent dit voor de rollen, (wettelijke) taken en (wettelijke) verantwoordelijkheden van: Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties? Het gaat om het handelingsperspectief van de Kamer.

In dit *position paper* maakt de Raad voor het Openbaar Bestuur eerst onderscheid in de verschillende typen uitvoeringsorganisaties. Daarna poogt de Raad beknopt de context en daaraan gerelateerde spanningsvelden te schetsen waarin uitvoeringsorganisaties afgelopen decennia hebben moeten opereren. Op basis van die analyse doet de Raad drie suggesties voor denkrichtingen waar de Commissie zich in het vervolg van haar onderzoek op kan richten.

### **De theorie: de ene uitvoeringsorganisatie is de andere niet**

In uw verzoek aan de Raad spreekt u in algemene zin over uitvoeringsorganisaties. De leden van de Tijdelijke Commissie zullen zich er zonder twijfel van bewust zijn dat er grote verschillen bestaan tussen verschillende uitvoeringsorganisaties. Voor de helderheid – ook voor het vervolg van dit *position paper* – is het belangrijk dat onderscheid wel te markeren. Daarbij gaat het om twee onderscheidingen. Het belangrijkste onderscheid is of de uitvoeringsorganisatie volledig onder de verantwoordelijkheid van de minister valt of dat zij formeel zelfstandig, met andere woorden: een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is. De Kaderwet zbo's stelt dat een minister een zbo uitsluitend algemene aanwijzingen mag meegeven (of wel: beleidsregels) en geen concrete aanwijzingen mag opleggen. Het tweede onderscheid betreft de vraag: heeft de uitvoeringsorganisatie veel of weinig vrije beleidsruimte. Wanneer deze twee onderscheidingen in assen tegenover elkaar worden gezet, ontstaat een typologie van vier soorten uitvoeringsorganisaties.



Uitvoeringsorganisaties met weinig beleidsruimte die direct onder de minister vallen zijn beschikkingenfabrieken<sup>1</sup> die geen zbo zijn (links onderin de matrix). Voorbeelden zijn de Belastingdienst, DUO en de IND. Een tweede categorie uitvoeringsorganisaties zijn inspecties en andere toezichthouders van ministeries (links bovenin). Die vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van de minister en hebben relatief veel vrije beleidsruimte. Voorbeelden zijn de Onderwijsinspectie, de Inspectie Leefomgeving en Transport en het Agentschap Telecom. Onafhankelijke toezichthouders zijn onafhankelijk en hebben veel beleidsruimte (rechts bovenin), zoals de AFM, ACM en AP. De laatste categorie betreft de beschikkingenfabrieken zijnde zbo's, zoals het UWV en de SVB, met weinig beleidsruimte (rechts onderin).

Alle typen uitvoeringsorganisaties bevinden zich met regelmaat in lastige situaties. De aard van de dilemma's waar de uitvoeringsorganisaties tegenaan lopen kunnen wel per kwadrant verschillen. Recent springen vooral de problemen in het oog die zich in de twee linker kwadranten hebben voorgedaan. Deze twee categorieën hebben als overeenkomst dat ze onder directe verantwoordelijkheid vallen van de minister. Het is geen toeval dat de uitvoeringsorganisaties die daarmee in politiek vaarwater komen ook het vaakst in de knel komen.

### Analyse: in de knel tussen politieke en bedrijfseconomische logica

Beleidsvorming en de uitvoering van beleid heeft in de loop van afgelopen decennia in een steeds ingewikkelder context moeten plaatsvinden. Dat heeft uiteraard in de eerste plaats te maken met de toegenomen complexiteit van ons samenleven te maken. Onze onderlinge verbondenheid en afhankelijkheid is – onder meer onder invloed van digitalisering – enorm toegenomen, terwijl wij ons als mensen tegelijkertijd steeds meer voorstaan op onze individualiteit. Dat maakt het razend ingewikkeld om beleid te maken dat doet wat het beoogt zonder dat het daarbij als neveneffecten nieuwe en soms ernstiger problemen creëert.

Los van deze exogene factor zijn er in de loop van de decennia ook politieke keuzes gemaakt die de uitvoering van beleid tot een hachelijke zaak hebben gemaakt. Wij noemen er hier drie: de toege-

<sup>1</sup> De Raad is zich ervan bewust dat de term 'beschikkingenfabriek' gelezen kan worden als een (negatief) waardenoordeel over het werk van deze organisaties. Zo is het door de Raad nadrukkelijk niet bedoeld. Hij gebruikt deze aanduiding omdat die voor juristen gemeengoed is. De Raad vindt het belangrijk te benadrukken dat hij deze term neutraal en waardenvrij bedoelt.

nomen focus op de bedrijfseconomische logica volgens *New Public Management* (NPM), de spanningsvolle opdracht die de politiek aan uitvoerders meegeeft, en het geringe gewicht dat in meerdere opzichten aan de uitvoering van beleid wordt toegekend.

#### *Dominantie van bedrijfsmatige logica*

Het aanwijzen van NPM als een kwade genius die de uitvoering van menig beleid heeft weggevoerd van de menselijke maat kan als enigszins gemakzuchtig worden aangemerkt omdat zo'n veertig jaar geleden bij de introductie van het toen nieuwe bestuurskundige gedachtegoed een brede consensus bestond dat de werkwijze, uitgaven en omvang van de overheid tegen hun grenzen aanliepen. De opbouw van verzorgingsstaten waarin natiestaten voor onderwijs, zorg, huisvesting en inkomenszekerheid als moeder over al hun burgers hoedden, kon niet oneindig doorgaan. Overheden doken diep in de rode cijfers om hun pretenties waar te maken en bovendien bleek menig beleid effectief noch efficiënt. De gedachte was daarom dat overheden veel konden leren van de werkwijze van ondernemingen. Meer focus op bedrijfseconomische principes zou de overheid slagvaardiger en doelmatiger maken.

Inmiddels is al breed en vaak erkend dat de bedrijfsmatige filosofie van NPM in Nederland en veel andere Westerse landen te ver was doorgeslagen. Bedrijfseconomische waarden als efficiëntie en effectiviteit zijn bij de beleidsvorming te dominant geweest ten koste van waarden als rechtvaardigheid, zorgvuldigheid en menselijke maat. Daarbij is ook al vaak aandacht besteed aan de vaststelling dat de overheid in zijn aard niet (volledig) bedrijfsmatig kan werken en rekening dient te houden met meer zachte, gelaagde en vaak ook tegenstrijdige waarden dan een onderneming hoeft te doen.

Hoewel het bezwaar van de doorgeslagen bedrijfsmatige overheid dus al lang wordt onderkend, blijkt zij behoorlijk resistent tegen de inmiddels luidruchtig en veelvuldig geuite bezwaren. Een belangrijke verklaring daarvoor is dat binnen en tussen de wetenschap, politiek en beleidsmakers nog geen consensus bestaat over een volwaardig alternatief voor NPM. Met onder meer *Neo Weberian State* (Pollitt en Bouckaert), *Digital Era Governance* (Dunleavy) en *New Public Governance* (Osborne) zijn daartoe wel interessante pogingen gedaan. Het idee van de Amerikaanse hoogleraar Mark Moore om niet meer effectiviteit en efficiency centraal te stellen maar *public value*, vindt nu een enthousiast gehoor binnen de Nederlandse Rijksoverheid. Daarbij dienen zich wel weer nieuwe vragen aan over hoe publieke waarde concreet en tastbaar gemaakt kan worden. Politiek, beleid, uitvoering en wetenschap verkeren daarbij nog volop in de verkennende fase, maar het is zonder meer een interessante denkrichting die daarmee wordt verkend.

#### *De ambivalentie van de politieke aansturing*

Het tweede aspect dat de Raad hier onder de aandacht wil brengen is de ambivalentie die schuil gaat in de politieke aansturing van uitvoering. Op veel terreinen is de politiek in de afgelopen decennia niet eenduidig geweest in de opdrachtverlening. Zo wijst Frits van der Meer er bijvoorbeeld op dat het openbaar bestuur enerzijds steevast als opdracht meekreeg om in te krimpen en bezuinigen, maar anderzijds stapelde de politiek nieuwe opdrachten, wensen en verwachtingen. Hij betoogt dat daarbij steevast de verkeerde volgorde is gekozen, namelijk: eerst vragen om minder overheid en ambtenaren en dan pas kijken naar wat het resterende openbaar bestuur nog kan bewerkstelligen. Hij vindt dat de politiek eerst de vraag moet beantwoorden wat de rol van het openbaar bestuur en het overheidspersoneel is; pas daarna kan die bepalen welke omvang daarbij past.

Een ander spanningsveld in de politieke aansturing is die tussen generiek beleid en de ruimte voor de uniciteit van elk afzonderlijk mens. Hier laat de invloed van de individualisering zich nadrukkelijk voelen. Die vraagt van politici en partijen om steeds rekening te houden met de uitzonderlijke omstandigheden waarin mensen kunnen verkeren. Onze samenleving bestaat uit zeventien miljoen mensen die allemaal bijzonder en uniek heten te zijn. Om daar uitdrukking aan te geven dient wet- en regelgeving ruime kaders te bevatten zodat professionals in de uitvoering veel autonome beslissruimte hebben om ongelijke gevallen ook daadwerkelijk ongelijk te behandelen. Maar het risico van ruime kaders is ook dat – vriendelijk gesteld – mensen gebruik kunnen maken van voorzieningen of zich op rechten beroepen voor wie die niet zijn bedoeld. Minder neutraal geformuleerd: ruime kaders vergroten de kans op misbruik.

Als dan onvermijdelijk wordt aangetoond dat van een recht of voorziening misbruik is gemaakt, zwaait de politieke pendule de andere kant op. Het misbruik, de fraude of welke misstand dan ook mag nooit en te nimmer meer plaatshebben en dus worden stevige maatregelen gevraagd. De risicoregelreflex zorgt er dan voor dat uitvoeringsorganisaties strenger moeten zijn en de regels

strikter moeten naleven. Daarbij wordt de uitvoeringsorganisatie vaak het politieke speelveld ingetrokken waarbij het niet kan verbazen dat de uitvoeringsorganisatie zich gaat richten op de politieke ratio van het voorkomen van nieuwe incidenten met als gevolg dat de menselijke maat al snel uit het oog wordt verloren. Totdat zal worden aangetoond dat door de strenge regels ook mensen buiten de boot vallen voor wie het geïnitieerde overheidsbeleid nu juist was bedoeld, omdat de strenge regels maken dat ongelijke gevallen al te krampachtig gelijk worden behandeld.

#### *Uitvoering heeft geen (politieke) prioriteit*

Wat bij deze pendule tussen ruimte voor individualiteit enerzijds en strikte regelgeving anderzijds niet wil helpen, is dat de uitvoering bij beleids- en besluitvorming een ondergeschoven kind is. De afstand tussen de beleidsmakers op de departementen in Den Haag en de uitvoeringsorganisaties in het land is figuurlijk maar vaak ook letterlijk groot. Te weinig worden uitvoeringsorganisaties aan de voorkant van de beleidsvorming betrokken bij het opstellen van nieuwe plannen en regels. Hooguit volgt aan het einde van het proces nog een uitvoeringstoets, maar dan is de ruimte voor aanpassing vaak nog maar gering. Wetgeving en beleid is in ons land met zijn minderheden en coalities immers vaak het product van politieke onderhandeling en compromissen. Daarbij staat de uitvoerbaarheid van een gekozen oplossing meestal niet scherp op het vizier. Een moeizaam bereikt compromis tussen verschillende politieke partijen laat weinig ruimte voor eventueel noodzakelijke aanpassing omdat de uitvoerbaarheid een probleem is.

### **Denkrichtingen voor het vervolg van uw onderzoek**

Op basis van zijn analyse wil de Raad voor het Openbaar Bestuur de leden van de Tijdelijke Commissie een drietal overwegingen meegeven.

#### *De acceptatie van feilbaarheid*

De eerste is min of meer filosofisch van aard zonder dat daar een duidelijk en concreet handelingsperspectief aan kan worden verbonden, namelijk: een pleidooi om falen en incidenten in enigerlei mate te accepteren. De Raad begrijpt dat dit ten zeerste tegen de aard van de politiek in gaat. Die wil immers de wereld veranderen en vindt de status quo bijna ten principale onbevredigend. Maar de acceptatie van misstanden is een eerste stap naar de erkenning dat de politiek geen garanties kan bieden dat een ongewenste situatie zich nooit meer voor zal doen. Dat is vaak wel wat de politiek van het bestuur vraagt bij een incident. In Kamerdebatten wordt de bewindspersoon dan het vuur aan de schenen gelegd en gevraagd hoe hij of zij ervoor gaat zorgen dat dit nooit meer gaat gebeuren. Naar het oordeel van de Raad is dat een onmogelijke eis die tot ontsporing bij de uitvoering kan zorgen. Een meer realistische kijk op wat de politiek vermag, helpt ook om de risicoregelreflex – de neiging van politiek en bestuur om na een incident meteen nieuwe wet- en regelgeving op te stellen – te voorkomen.

De misstanden bij de Belastingdienst leveren daarvoor leerzame inzichten op. Het misbruik van de toeslagen door Oost-Europeanen leverde vele jaren terug scherpe debatten op waarbij het Parlement de verantwoordelijke staatssecretaris in niet mis te verstane woorden op het hart drukte dat dit eens maar nooit weer was. Vijf jaar nadat de rechter tot een uitspraak is gekomen over deze fraudezaak, is de Belastingdienst de gebeten hond omdat honderden gezinnen ten onrechte als mogelijke fraudeurs zijn aangemerkt en daarop werden uitgesloten van toeslagen waarop zij wel recht hadden. Het is heel waarschijnlijk dat de nieuwe en strenge aanpak ertoe heeft geleid dat de indertijd geëiste belofte van het Parlement dat zich geen nieuwe grootschalige fraude met toeslagen zou voordoen is ingewilligd. Daar staat tegenover dat de Belastingdienst is doorgeslagen en zijn wantrouwen jegens burgers heeft geïnstitutionaliseerd en verloor aldus de menselijke maat uit het oog.

Deze casus laat zien dat de politiek na een incident beter andere vereisten kan stellen dan 'dit nooit meer'. Een vraag die beter recht doet aan de feilbaarheid van mensen en regels is: wat kost het om de kans zo klein mogelijk te maken dat deze omissie zich niet herhaalt? Of: welke risico's (neveneffecten!) zijn verbonden als de kans tot herhaling wordt teruggebracht tot nul?

#### *Onderzoek om van te leren of om mee af te rekenen?*

De tweede overweging betreft het doel van onderzoek dat de politiek initieert na een incident. Wil zij leren van gemaakte fouten of afrekenen? De intentie is vaak om te achterhalen hoe het ooit zo mis heeft kunnen gaan; de onderste steen moet naar boven. Dergelijk onderzoek vindt meestal plaats onder politieke hoogspanning: gaan er koppen rollen? Moet de verantwoordelijke bewindspersoon aftreden?

Een dergelijke politieke insteek van een onderzoek kan reinigend werken voor de korte termijn, maar creëert op de lange termijn naar binnen gekeerde uitvoeringsorganisaties die bang zijn fouten te maken en bij eventuele misstappen die angstvallig binnenskamers houden. En het leidt ertoe dat de menselijke maat niet meer leidend is voor een uitvoeringsorganisatie. Zulk onderzoek is in meerdere opzichten een gemiste kans. Mensen en organisaties kunnen pas leren als zij de ruimte ervaren om fouten te mogen maken zonder dat zij de angst hebben daarop te worden afgerekend. Grondig onderzoek na falend beleid of mislukte uitvoering zou er daarom op gericht moeten zijn om te leren. Wat is er fout gegaan? Waarom is dat fout gegaan? Wat is nodig om te voorkomen dat het weer fout gaat? Is de inzet om die fouten in de toekomst te voorkomen proportioneel in vergelijking tot de gevolgen/neveneffecten die zich bij nieuw beleid voor doen.

Meestal neemt de politiek na een misstand het initiatief voor onderzoek. Dus vervult die een belangrijke rol om van onderzoek een instrument te maken dat helpt bij het leren. Bij afrekenen weten politieke partijen en politici op de korte termijn punten te scoren. Als het onderzoek is gericht op leren zijn de uitvoeringsorganisatie en uiteindelijk de burgers de spekkopers omdat ze dan op termijn mogen rekenen op een betere overheid waarbij de menselijke maat in het vizier blijft.

### *Uitvoering voor beleid*

Het Parlement kan er op verschillende manieren aan bijdragen om de uitvoering van beleid een meer prominente plek te geven in de beleids- en besluitvorming van nieuwe maatregelen en wet- en regelgeving. Hij kan in de eerste plaats een minister of staatssecretaris bij nieuwe wet- en regelgeving bevragen op de uitvoerbaarheid, maar vooral in hoeverre de betreffende bewindspersoon in de voorbereidende beleidsvorming de uitvoerenden heeft betrokken om tot goede en uitvoerbare regels te komen. In het verlengde daarvan kan de Kamer onderzoeken of zij met een vaste uitvoeringstoets in het proces van besluitvorming het belang van goed en uitvoerbaar beleid beter recht kan doen.

De Kamer kan bovendien vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties vaker in haar huis uitnodigen voor een gesprek met de volksvertegenwoordiging. Het zou de moeite waard zijn als de Tijdelijke Commissie nagaat of de Kamer bij ronde-tafelgesprekken en technische briefings die zij regelmatig organiseert in gelijke mate uitvoeringsorganisaties uitnodigt. De voormannen en -vrouwen van Hoge Colleges van Staat, de Planbureaus en Adviescolleges kunnen vanwege hun eigenstandige positie directe relaties met het Parlement onderhouden buiten een minister om. Het is de moeite waard in overweging te nemen om ook de leiding van uitvoeringsorganisaties tot direct te benaderen gesprekspartners van de Staten-Generaal te maken.

Tenslotte wil de Raad de Tijdelijke commissie erop wijzen dat het de moeite waard is te onderzoeken hoe zij de onevenwichtigheid tussen beleid en uitvoering kan herstellen. Dat heeft slechts voor een deel te maken met het gelijkrekken van de scheefgegroeide beloning van mensen die in de uitvoering en als beleidsambtenaar werken. Dat kan zeker niet het enige zijn. Het heeft te maken met ruimte voor ambtenaren in de uitvoering om zich als professional te ontwikkelen. Het gaat ook om de ruimte geven aan mensen in de uitvoering om politici en beleidsmakers kritisch tegen te spreken.

De wijze waarop de overheid beleid ten uitvoer brengt is in hoge mate bepalend of mensen de overheid en politiek of - fundamenteleer nog – de democratische rechtsstaat hun vertrouwen geven of niet. De Raad vraagt zich af of de huidige Coronacrisis in deze onevenwichtigheid verandering kan brengen. We beschouwen immers juist de mensen in de zorg, het onderwijs en bij de politie als de helden van deze tijd die in de frontlinie werken aan ons welzijn.

### **Ten slotte**

Dit *position paper* schetst enkele eerste en misschien ook nog wat grove gedachten over waarom het enkele keren zo mis heeft kunnen gaan met uitvoeringsorganisaties en hoe dat in de toekomst minder waarschijnlijk kan worden. Gezien de beperkte opdracht en gevraagde omvang van dit paper is deze analyse uiteraard niet compleet of uitputtend. Maar als de Raad scherp naar zijn hierboven geformuleerde analyse en denkrichtingen kijkt, dan is wel een duidelijke rode draad herkenbaar. De uitvoering van beleid is al te vaak het ondergeschoven kind. Bedrijfsmatige of politieke overwegingen zijn veelal dominant geweest. De Raad is van mening dat de goede, degelijke en integere uitvoering een zaak is die doorlopend aandacht van de politiek vraagt. Niet als sluitstuk als het mis is gegaan maar voortdurend, dus ook bij het startpunt van nieuw beleid.

## Literatuur

Caspar van den Berg & Frits van der Meer, Tjeenk Willinks ongemakkelijke waarheid, in: *De Hofvijver*, 28 augustus 2017.

Commissie Behoorlijk Bestuur, *Een lastig gesprek*, september 2013. [Commissie-Halsema]

Parlementaire onderzoekscommissie privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten, *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2012.

Rien Fraanje, *Van maatschappelijke onderneming naar belangen- en waardengemeenschap*, Essay van de Raad voor het openbaar bestuur ten behoeve van de Commissie Behoorlijk bestuur, juli 2013.

P.H.A. Frissen, *De Staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*, Amsterdam: Van Genneep, 2007.

P.J. Huisman & F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen. Publiek-rechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2019.

Frits van der Meer, Minder overheid, maar wie denkt er na over de lange termijn?, in *Me Justice*, 18 november 2014.

Raad voor het openbaar bestuur, *Democratie is meer dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld*, Den Haag: Rob, 2017.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluri-forme samenleving*, Den Haag: ROB, 2020.

Raad voor het openbaar bestuur, *Slagvaardig bestuur. Advies over vertrouwen en integraliteit in het openbaar bestuur*, Den Haag: Rob, 2009.

Raad voor het openbaar bestuur, *Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid*, Den Haag: Rob, 2015.

Maarten Schurink, *Non-Paper: een terugblik op mijn ronde externe werkbezoeken*, 13 november 2018.

Herman Tjeenk Willink, *Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuwe beleid (regeerakkoord). Of: hoe geloofwaardig is de overheid? Bijlage bij eindverslag informateur Willink*, juni 2017.

Torfing, J., Andersen, L. B., Greve, C., & Klausen, K. K. (2020). *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing*. Edward Elgar Publishing.

<https://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=1C3eDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT8&dq=%22public+governance+paradigms%22&ots=xaiWBzdxFu&sig=EqnptbbDIVAQB3FdSDEQNDHCXM>

S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2019.

**De Raad voor het Openbaar Bestuur** is het onafhankelijk adviesorgaan dat regering en parlement adviseert over de inrichting en het functioneren van de democratie, het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Daarbij gaat extra aandacht uit naar de beginselen van de democratische rechtsstaat. De ROB beziet het functioneren van de overheid vooral vanuit het perspectief van de burger en het vertrouwen van de burger in de democratische rechtsstaat. Zie [www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl).

Dit *position paper* werd voorbereid door de Raadsleden prof. dr. Caspar van den Berg, dr. Martiene Branderhorst, Prof. dr. Frank van Ommeren en drs. Han Polman met medewerking van drs. Rien Fraanje.