

---

Vergaderjaar 2012–2013

---

**C** **Parlementair Onderzoek  
Privatisering/Verzelfstanding  
Overheidsdiensten**

**D** **VERSLAGEN VAN DE OPENBARE GESPREKKEN VAN DE PARLE-  
MENTAIRE ONDERZOEKSCOMMISSIE PRIVATISERING/  
VERZELFSTANDING OVERHEIDSDIENSTEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2012

In het kader van haar onderzoek heeft de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstanding Overheidsdiensten gedurende de periode 4 tot en met 13 juni 2012 een aantal openbare plenaire gesprekken gevoerd met diverse bij het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid betrokken personen. De verslagen van deze gesprekken zijn op 27 juni 2012 op de website van de Eerste Kamer gepubliceerd en thans in dit Kamerstuk opgenomen.

De griffier van de commissie,  
Van Oort



**Verslagen van de openbare gesprekken van de Parlementaire  
Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging  
Overheidsdiensten**

<b>Maandag 4 juni</b> dhr. mr. H.D. Tjeenk Willink	<b>10.00–11.30 uur</b> oud-vice-president Raad van State	5
<b>Maandag 4 juni</b> dhr. dr. A.H.G. Rinnooy Kan	<b>12.00–13.30 uur</b> voorzitter Sociaal-Economische Raad	27
<b>Maandag 4 juni</b> mw. drs. S.J. Stuiveling	<b>14.30–16.00 uur</b> president Algemene Rekenkamer	51
<b>Woensdag 6 juni</b> dhr. prof. mr. R. Bekker dhr. prof. dr. J. de Ridder  mw. drs. M. Sint	<b>13.00–15.30 uur</b> voormalig programmadirecteur Vernieuwing Rijksdienst bijzonder hoogleraar bestuurlijk toezicht Rijksuniversi- teit Groningen voormalig secretaris-generaal ministerie voor ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	71
<b>Woensdag 6 juni</b> dhr. prof. mr. L.J. Brinkhorst mw. A. Jorritsma-Lebbink  dhr. prof. dr. W.A.F.G. Vermeend	<b>19.00–21.30 uur</b> oud-minister van Economische Zaken oud-minister van Verkeer en Waterstaat en oud-minister van Economische Zaken oud-minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en oud-staatssecretaris van Financiën	107
<b>Donderdag 7 juni</b> dhr. dr. G. Zalm	<b>09.30–11.00 uur</b> oud-minister van Financiën	149
<b>Vrijdag 8 juni</b> dhr. dr. J.T. van den Berg dhr. prof. mr. E.C.M. Jurgens dhr. drs. J. Reitsma	<b>10.00–12.30 uur</b> voormalig lid Tweede Kamer voormalig lid Eerste Kamer voormalig lid Tweede Kamer	175
<b>Vrijdag 8 juni</b> dhr. J.W. Remkes mw. mr. O. Scheltema-de Nie dhr. G.J. Schutte dhr. drs. C.C.M. Vendrik	<b>13.30–15.30 uur</b> voormalig lid Tweede Kamer voormalig lid Tweede Kamer voormalig lid Tweede Kamer voormalig lid Tweede Kamer	211
<b>Maandag 11 juni</b> dhr. prof. dr. F. Leijnse mw. mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck dhr. dr. K. Veling	<b>10.00–12.00 uur</b> voormalig lid Eerste Kamer oud-voorzitter Eerste Kamer voormalig lid Eerste Kamer	237
<b>Woensdag 13 juni</b> mw. drs. D. Burmanje  dhr. mr. S. Harchaoui dhr. prof. dr. P. Schnabel	<b>09.30–11.00 uur</b> voorzitter Raad van bestuur Kadaster en voorzitter Handvestgroep Publiek Verantwoord voorzitter Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling directeur Sociaal Cultureel Planbureau	267
<b>Woensdag 13 juni</b> mw. mr. B.C.M. van Buchem dhr. drs. B. Combée dhr. mr. C.A. Fonteijn	<b>12.00–14.00 uur</b> directeur Consumentenautoriteit directeur Consumentenbond voorzitter Nederlandse Mededingingsautoriteit	293



**Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de  
Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/  
Verzelfstandiging Overheidsdiensten op maandag 4 juni 2012 in  
de plenaire zaal van de Eerste Kamer te Den Haag.**

**Gesprek met: mr. H.D. Tjeenk Willink**

Aanvang: 10.00 uur

**Voorzitter: de heer R. Kuiper**

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

F.H.G. de Grave, G. ter Horst, C.A. de Lange, G.H. Terpstra, A. Vliegthart  
en M.B. Vos,

alsmede de heer P.A. van Oort, griffier.

De **voorzitter**: Goedemorgen allemaal. Ik open deze openbare vergadering van de parlementaire onderzoekscommissie van de Eerste Kamer. Een woord van welkom aan de aanwezigen en belangstellenden die op een of andere wijze deze vergadering bijwonen of volgen. Ik heet in het bijzonder welkom de heer Tjeenk Willink, oud-vice-president van de Raad van State. Met u spreken wij dadelijk door. Dit is de eerste van een reeks van elf gesprekken. Daarom nu een woord van toelichting op dit onderzoek.

De Eerste Kamer doet onderzoek naar het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid dat de rijksoverheid heeft gevoerd in de decennia die achter ons liggen. Het gaat om de gedeeltelijke of gehele verkoop van bedrijven en diensten die in handen waren van de overheid, en het op afstand plaatsen van delen van de ambtelijke organisatie. Daarachter lagen opvattingen en verwachtingen over marktwerking en vergroting van efficiency. Dit beleid heeft grote veranderingen gebracht in onze samenleving en heeft uiteenlopende consequenties gehad voor overheid en burger. Over de betekenis en de uitkomsten ervan wordt tot op de dag van vandaag een brede en soms ook kritische maatschappelijke discussie gevoerd. De Eerste Kamer heeft dat ook geconstateerd. Aangezien deze Kamer zich wil richten op de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetgeving en zelf een rol heeft gespeeld bij de besluitvorming, trekt zij zich deze discussie aan. Zij heeft behoefte aan een systematische terugblik en stelt daartoe een parlementair onderzoek in. De commissie richt zich in haar werkzaamheden op de totstandkoming van dit beleid, de parlementaire besluitvorming, de wijze waarop is gerekend met de belangen van de burger en het trekken van lessen voor de toekomst.

Het gesprek dat we straks gaan voeren, richt zich op een historische analyse. Wat waren de motieven voor het gevoerde beleid? Welke consequenties heeft het gehad voor de overheid en de rijksdienst? Hoe kijken we terug op de wetgeving en de totstandkoming van besluiten? Dat zal de gang zijn van het gesprek. Aan het gesprek zullen deelnemen de leden Kuiper, Vliegthart en Vos, in deze volgorde. Wij voeren dit gesprek met de heer Tjeenk Willink, die zich in zijn beschouwingen als vice-president van de Raad van State met regelmaat over deze onderwerpen heeft uitgelaten.

We beginnen dus nu met ons eerste openbare gesprek. Mijnheer Tjeenk Willink, de commissie wil bij de aanvang van het openbare deel van ons onderzoek een verscherpt inzicht krijgen in de motieven en verwachtingen bij de rijksoverheid in de achterliggende decennia met betrekking tot het beleid gericht op privatiseringen en verzelfstandigingen. Vanaf de jaren

tachtig was dat onder de kabinetten-Lubbers, doorlopend in de jaren negentig, en daarna onder de kabinetten-Kok en verder. De eerste vraag die ik aan u wil stellen: kunt u toelichten wat volgens u de motieven bij de rijksoverheid zijn geweest om dit beleid te voeren en te intensiveren in de jaren tachtig en negentig? U krijgt enige ruimte voor uw uiteenzetting.

De heer **Tjeenk Willink**: Dank u wel. Als u het niet erg vindt, ga ik nog één stapje terug. Volgens mij zijn de ontwikkelingen in de jaren tachtig niet te begrijpen zonder de jaren zeventig in de beschouwingen te betrekken.

Vanaf eind jaren zestig/begin jaren zeventig zijn er twee bewegingen te onderscheiden in het publieke en politieke debat, die direct met elkaar te maken hebben, maar in de discussie eigenlijk nooit met elkaar in verbinding zijn gebracht. Ten eerste de discussie over de staatkundige vernieuwing; overigens zeer beperkt uitgelegd in de zin van veranderingen in de staatkundige democratie. In de staat is toch meer aan de hand dan de staatkundige democratie. Ten tweede de reorganisatie van de rijksdienst.

Het is opvallend dat de eerste beweging, ook na 40 jaar, weinig heeft opgeleverd. Dat is ook logisch: de Grondwet is moeilijk te wijzigen. De juiste conclusie hebben we er volgens mij nog nooit uit getrokken: we zullen het met het huidige staatsbestel moeten doen. Het zou goed zijn om na te gaan wat die constatering betekent voor ieders functie daarin. Het tweede spoor is de reorganisatie van de rijksdienst. Ook over de resultaten daarvan bestaan gemengde gevoelens. Het klinkt misschien gek, maar die twijfel vormt ook het bestaansrecht van de parlementaire onderzoekscommissie. Privatisering en verzelfstandiging zijn immers voortgekomen uit de reorganisatie van de rijksdienst, en niet uit de staatkundige vernieuwing. Dit impliceert dat een politieke discussie over de staat – wat moet de Staat wèl en wat kan en mag de Staat niet? – eigenlijk nooit heeft plaatsgevonden. Men heeft die vragen via de ambtelijk organisatorische weg benaderd. In die discussie over de reorganisatie van de rijksdienst stonden structuren en niet processen, financieel beheer en beheersing van de collectieve lastendruk en niet maatschappelijke doelen, ambtelijke taken en niet politieke verantwoordelijkheden, centraal. Het verklaart, althans voor een gedeelte, de situatie waarin we nu zitten. Wijzigingen in structuren, financieel beheer en (ambtelijke) taken hebben immers invloed op de sturing van processen, het realiseren van maatschappelijke doelen en de inhoud van de politieke verantwoordelijkheid. Het gevolg is dat de wijze van functioneren van de democratische rechtsstaat hierdoor is veranderd, zonder dat we ooit expliciet hebben gediscussieerd over die wijzigingen.

De **voorzitter**: Vindt u dan dat de discussie over staatkundige vernieuwing, die volgens u betrekkelijk weinig heeft opgeleverd, anders had moeten worden gevoerd?

De heer **Tjeenk Willink**: Die had anders gevoerd kunnen worden. Je kunt ook zeggen dat de discussie over de reorganisatie van de rijksdienst en operaties daarna anders gevoerd had moeten worden, namelijk veel politieker.

De **voorzitter**: U zegt dat er via de weg van het veranderen van de organisatie van de rijksdienst impliciet toch een discussie is gevoerd over staatkundige verandering.

De heer **Tjeenk Willink**: Het heeft consequenties gehad en daarover is nooit expliciet de politieke discussie gevoerd.

De **voorzitter**: Kunt u nog eens samenvatten wat die consequenties dan zijn?

De heer **Tjeenk Willink**: Op die consequenties komen we dadelijk nog, als we uw schema volgen. Volgens mij is de democratische rechtsstaat mede door deze operaties verzwakt, terwijl die sterker had moeten worden om tegenwicht te bieden aan de eigen dynamiek van markten.

De **voorzitter**: Kunt u een voorbeeld geven van hoe de democratische rechtsstaat is verzwakt door de ontwikkelingen rondom de rijksdienst vanaf de jaren tachtig?

De heer **Tjeenk Willink**: Als je de bepaling van het algemeen belang als een essentiële taak van de politiek ziet – dat doen wij volgens mij zoals wij hier zitten – en niet als een economisch begrip, dan is die essentiële taak bij (de gevolgen van) die operaties zwak vervuld. Verzwakking was ook het gevolg van het afnemen van de inhoudelijke deskundigheid op de departementen.

De **voorzitter**: U concentreert zich nu op de veranderingen bij de rijksdienst en zegt dat de algemene belangen vrij zwak zijn meegewogen. Ik ga nog even terug naar mijn hoofdvraag: wat waren de motieven voor die veranderingen?

De heer **Tjeenk Willink**: Je kunt drie fasen onderscheiden. In de eerste periode ligt de nadruk op de samenhang in de rijksdienst, als noemer voor een betere beheersing van de overheidsorganisatie zelf. Daarbij werd uitgegaan van een aantal veronderstellingen die niet kloppen, in het bijzonder de veronderstelling dat de overheid een eenheid is. Ik heb in 1982 weleens gezegd: dé rijksdienst bestaat niet. Ik heb manmoedige pogingen gedaan om duidelijk te maken dat die feitelijkheid een kenmerk is en geen fout.

De **voorzitter**: Omdat we departementen hebben.

De heer **Tjeenk Willink**: Ja, en omdat er verschillende aspecten, verschillende belangen en verschillende visies zijn. Dat is essentieel. Waarom kiezen we anders eens in de vier jaar? Wat met wat samenhangt, is ook een keuze. Wat ook miskend werd, is dat samenhang in de ambtelijke organisatie niet automatisch samenhang bij de burger betekende. Dat spoor loopt dus begin jaren tachtig dood, zij het dat er zo nu en dan nog een beroep op wordt gedaan, bijvoorbeeld als departementen moeten worden samengevoegd, naast het veronderstelde kostenvoordeel.

De tweede fase begint in 1982, 1983. Het is de fase van de grote operaties. Privatisering is er maar een van. De reorganisatie van de rijksdienst blijft nog wat doorhobbelen en verder zijn er de decentralisatie, de heroverweging, de deregulering, de – 2%-operatie. Voor die grote operaties worden verschillende motieven aangevoerd: de overheid zit burgers en bedrijven in de weg; de overheid pretendeert te kunnen sturen maar kan dat maar zeer beperkt; de overheid is inefficiënt door de bureaucratie; de overheid moet goedkoper vanwege de noodzaak het financieringstekort terug te dringen. Het laatste motief is overheersend. De andere motieven worden eigenlijk niet geïdentificeerd. Waar staat de overheid burgers

en bedrijven in de weg? Waar is zij te groot? Waar is er te veel geregeld en dergelijke? Als je het probleem niet goed definieert, wordt de oplossing een toevalstreffer.

De **voorzitter**: U zegt eigenlijk dat de budgettaire problemen bij de rijksoverheid in de jaren tachtig het belangrijkste motief waren om over te gaan tot een beleid van privatisering en verzelfstandiging. Er waren ook andere motieven, maar die waren ondergeschikt. Althans, ze werden niet geïdentificeerd.

De heer **Tjeenk Willink**: Dat had wel moeten. Het is natuurlijk juist dat de overheid niet in den brede kan sturen en dat bureaucratie naast voordelen ook nadelen heeft. Het is wat minder juist dat de overheid te groot is, als de overheid wordt gezien in beperkte zin: de rijksdienst. De Nederlandse rijksdienst is nooit extreem groot geweest. Wat bij ons groot was, waren de «belendende percelen», zoals de als semioverheid georganiseerde sociale zekerheid. «De overheid is te groot» is altijd toegespitst op: de departementen zijn te groot en daarop moeten we beknipten. Wat overigens heel vaak voorkomt, is dat een probleem wordt gedefinieerd als spiegelbeeld van de vooronderstelde oplossing. Er wordt heel weinig tijd besteed aan de politieke discussie over problemen. Er wordt heel veel tijd besteed aan de discussie over gepretendeerde oplossingen, die meestal dus een spiegelbeeld zijn.

De **voorzitter**: Hoe had het dan moeten? De collectieve lastendruk was erg hoog in die tijd. Dit was een zelfstandige reden om dingen anders te gaan organiseren en te gaan privatiseren en zelfstandigen. Dat leidt er ook toe dat overheidsorganisaties efficiënter gaan werken en de bureaucratie wordt teruggedrongen. U zegt dat er meer aandacht had moeten worden besteed aan de onderliggende overige motieven. Wat had er moeten gebeuren?

De heer **Tjeenk Willink**: Elke operatie heeft haar eigen minister. Er zit geen samenhangende visie achter; dat kan waarschijnlijk ook niet. De minister van Financiën had moeten nagaan in hoeverre de motieven die eertijds golden om iets in overheidshanden te brengen, nog steeds van toepassing waren. Naar mijn weten is dat nooit systematisch gedaan. Ik heb weleens een beetje bozig gezegd, ook in deze Kamer als Kamerlid: privatisering en verzelfstandiging dienen ertoe om van een probleem af te komen, niet om een probleem op te lossen.

De **voorzitter**: Welke problemen?

De heer **Tjeenk Willink**: Een voorbeeld is het ijkwezen. Het was niet helemaal duidelijk wat nu eigenlijk precies het probleem was en of dat niet binnen de overheid kon worden opgelost. Ik heb zelf het voorstel tot privatisering van het SDUB behandeld. Het was heel helder dat het SDUB een belangrijke taak had bij de publicatie van overheidsstukken.

De **voorzitter**: Het gaat om de staatsdrukkerij.

De heer **Tjeenk Willink**: Die publicatie is essentieel, want als wetten niet zijn gepubliceerd, kunnen ze niet in werking treden. Mijn stelling is altijd geweest: goed dat je dat eventueel privatiseert, maar dan moet er een garantie zijn dat publicatie van wetten en dergelijke niet wordt overgelaten aan private instellingen, en als dat wel gebeurt alleen met waarborgen.



De **voorzitter**: U zegt dus: als je ertoe besluit, moet je een analyse maken van waarom diensten of bedrijven ooit in staatshanden zijn gekomen.

De heer **Tjeenk Willink**: Het kabinet had zelf gezegd dat dit zou moeten.

De **voorzitter**: Kijkend naar de geschiedenis zien we dat er allerlei typen staatsbedrijven en overheidsdiensten zijn, die onderling sterk verschillen. Ook bedrijven als DSM waren in staatshanden, en zijn nu geprivatiseerd. Daarbij gaat het om economische activiteiten. Bij NS is de situatie heel anders. Dat is een dienst met een infrastructuur. Welke analyses zijn daarvan gemaakt? U zei dat er weinig samenhang was in het rijksbeleid. Hoe is de gang der dingen geweest in de verschillende sectoren?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik heb daarnaar in de afgelopen veertien dagen onvoldoende precies kunnen kijken. De privatisering was een van de grote operaties. Aan de verschillende departementen werd de vraag voorgelegd: wat zou er geprivatiseerd kunnen worden? Vervolgens zijn daartoe voorstellen gedaan. Twee zaken zijn daarbij onvoldoende belicht. Ten eerste: wat is eigenlijk het probleem dat moet worden opgelost, anders dan dat het boekhoudkundig goedkoper lijkt? Ten tweede: wat is het publieke belang en hoe borg je dat? Door bedrijven of instellingen te privatiseren of te verzelfstandigen wordt de oriëntatie automatisch anders. Dat is overigens hier in de Eerste Kamer ook wel gesignaleerd, bijvoorbeeld bij het wetsvoorstel over het ijkwezen. Als je bedrijven in de markt zet, is niet langer het publiek belang maar het vinden van klanten en het maken van winst het doel voor het overleven van het bedrijf; het publiek belang wordt randvoorwaarde. Dat is ook heel legitiem; zo werkt de markt. De vraag is wel of wij ons dat altijd goed hebben gerealiseerd.

De **voorzitter**: In het geval van het ijkwezen is er natuurlijk een algemeen belang. Het ijkwezen stelt vast wat de maten en gewichten in het land dienen te zijn. Tegelijkertijd opereert het ijkwezen ook op markten. We hebben dus organisaties in het leven geroepen die beide tegelijkertijd doen.

De heer **Tjeenk Willink**: Dat levert zo zijn eigen problemen op, omdat de commerciële activiteiten al gauw meer aandacht krijgen dan de publieke taken. Het ligt er een beetje aan hoe het is geregeld, maar altijd dreigt het verwijt: jullie combineren twee dingen en dat is marktverstoring.

De **voorzitter**: Bent u tegenstander van dat soort hybride organisaties, die zowel het algemeen belang moeten dienen als op markten actief zijn?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik heb er altijd twijfels over gehad. Het kan wel, maar dan moet je heel goed weten wat je doet en hoe je dan het publieke belang borgt. In een overheidsdienst is het algemeen belang van tevoren geborgd omdat dit het doel is. Bij een geprivatiseerde dienst is het algemeen belang een randvoorwaarde, maar je ziet pas achteraf of daaraan is voldaan, althans meestentijds. Het toezicht – zeker als dat ook is verzelfstandigd – is geen garantie dat daarmee vooraf rekening wordt gehouden.

De **voorzitter**: Even samenvattend. U hebt gezegd dat in de jaren tachtig het terugdringen van de collectieve lastendruk bij de overheid een belangrijk motief was om over te gaan tot privatiseringen en verzelfstandigingen. U hebt ook gezegd dat het belangrijk is om dan algemene belangen te wegen. U hebt aangegeven dat dit eigenlijk te zwak is

gebeurd. Overigens bent u daarin niet de enige, want de SER heeft ook geconstateerd dat publieke belangen bij de aanvang van het denken over marktwerking niet sterk zijn gewogen. Dit zijn twee constatering. U zegt: er waren nog allerlei andere motieven, zoals een efficiëntere overheid en minder bureaucratie, maar die zijn destijds onvoldoende onderzocht en gewogen.

Welke rol hebben internationale voorbeelden gespeeld, zoals het voorbeeld van andere overheden?

De heer **Tjeenk Willink**: De hele privatiseringsgolf was natuurlijk sterk Angelsaksisch geïnspireerd. Overigens was het in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië veel ideologisch geladen dan hier. Hier werd het aangegrepen als redding voor een staat die een benarde staat was geworden na de ontzuiling.

De **voorzitter**: Waarom «benard»?

De heer **Tjeenk Willink**: «Benard» omdat er allerlei taken op die staat afkwamen die de staat eigenlijk nooit had verricht. We hadden ervoor kunnen kiezen om de staat daarvoor geschikt te maken. Dat hebben we niet gedaan.

De **voorzitter**: Het blijft nog een beetje abstract. U spreekt over «taken die de staat had moeten verrichten». Wat bedoelt u?

De heer **Tjeenk Willink**: Heel veel publieke taken zijn oorspronkelijk niet door de staat geïnitieerd en georganiseerd, maar door het maatschappelijk middenveld. Dat maatschappelijk middenveld werd niet alleen financieel steeds afhankelijker van de staat; de staat werd ook steeds meer de kwaliteitsbewaker van dat soort diensten.

De **voorzitter**: U doelt dan bijvoorbeeld op ziekenhuizen die een particuliere oorsprong hebben.

De heer **Tjeenk Willink**: Bijvoorbeeld, maar ook de sociale zekerheid. Je kunt ervoor kiezen om te zeggen: dat hoort bij de staat, want het is een publiek belang. Je kunt ook zeggen: het is nooit zo geweest, we vinden een andere oplossing.

Er zijn nog twee punten die ik wil noemen in het kader van deze ontwikkelingen en motieven. Ten eerste de splitsing van beleid en uitvoering.

De **voorzitter**: Daar komen we dadelijk nog over te spreken.

De heer **Tjeenk Willink**: Ten tweede volgt na de fase van privatisering en verzelfstandiging de derde fase van marktwerking en privatisering. Het is interessant om te zien dat Nederland daarin vaak verder ging dan Europa voorstelde. Daar is wel een verklaring voor. Zoals wij allen weten, dwingt Europa helemaal niet tot privatisering; het wordt aan de staten zelf overgelaten. Wij hadden nu eenmaal al tot privatisering besloten. Vervolgens diende Europa ook hierbij als alibi om op die weg door te gaan.

De **voorzitter**: Dit wil ik nog even met u doornemen. U zegt: wij waren in de jaren tachtig al bezig met een beleid gericht op privatisering en verzelfstandiging. Dit hangt samen met de financiële positie van de overheid. Daarnaast ontwikkelt Europa zich en worden er richtlijnen betreffende de interne markt uitgevaardigd. Wilt u nog eens toelichten

wat u daarover zojuist zei? U zei dat wij in bepaalde opzichten verder zijn gegaan. Wat bedoelt u daarmee?

De heer **Tjeenk Willink**: Neem de energiebedrijven. Brussel dwingt helemaal niet tot privatisering van energiebedrijven. Hetzelfde geldt in zekere zin voor KPN. Er is geen dwang, maar als je het hebt gedaan, zijn er wel strenge markteisen. Naarmate de markt wordt geliberaliseerd, stapsgewijs, mag je die niet verstoren.

De **voorzitter**: Brussel wil Europese markten.

De heer **Tjeenk Willink**: Ja, maar Brussel zegt niet: u zult dat niet met publieke diensten doen. De achtergrond van de keuze voor liberalisering in Nederland was volgens mij dat de bedrijven hoopten daarmee een sterkere positie te krijgen op de Europese markt die zou ontstaan. Een bizar effect was overigens dat de burgers eerst werd voorgehouden dat het door concurrentie beter en goedkoper zou worden, en dat vervolgens tegen die burgers werd gezegd dat voor de marktpositie concentratie absoluut vereist was. Je moet je altijd bewust zijn van de verschillende signalen die je aan de burger afgeeft. De burger is overigens nooit gevraagd naar zijn opvatting over privatisering van publieke diensten.

De **voorzitter**: De gedachte was dus dat grote, sterke bedrijven op de Europese markt zouden gaan opereren en dat ze tegelijkertijd goedkopere en efficiëntere diensten zouden leveren aan burgers, aan afnemers.

De heer **Tjeenk Willink**: Oorspronkelijk was de gedachte dat daarvoor concurrentie nodig was. Later was de gedachte dat concentratie daarvoor nodig was, met als gevolg dat een aantal van die energieproductiebedrijven nu in handen is van ongesplitste buitenlandse energiebedrijven, waarvan één een staatsbedrijf is. Dat is toch een interessante constatering.

De **voorzitter**: Dat zijn de ontwikkelingen in de energiesector. U zegt: dat er een Europese markt moest ontstaan, was naast het verminderen van de eigen budgettaire problemen een motief van de overheid voor privatisering. Het ging om het scheppen van markten waarop Nederlandse bedrijven die voorheen in overheidshanden waren, een grote rol konden gaan spelen.

De heer **Tjeenk Willink**: De vraag is of dit een motief was van de overheid, of een motief van de geprivatiseerde bedrijven, waarin de overheid vrij automatisch is meegegaan omdat zij geen tegenwicht bood.

De **voorzitter**: Maar voordat die bedrijven werden geprivatiseerd, waren ze in overheidshanden.

De heer **Tjeenk Willink**: Jawel, maar KPN was al geprivatiseerd en daarna kwam de liberalisatie van de Europese markten. Wij zaten dus al op dat spoor. De eigen dynamiek van privatisering en markten krijgt vervolgens greep op het proces. Als overheid kun je dan twee dingen zeggen: «ho even» of «dat komt ons prima uit en daarop passen we de wetgeving aan».

De **voorzitter**: Dadelijk zal de gedachtewisseling worden voortgezet door de heer Vliegthart. Ik heb op dit punt nog één afsluitende vraag. We hebben de motieven verkend en een discussie gehad over het creëren van

markten. De overheid had het idee dat de tucht van de markt, in de zin van kostenreductie en efficiënter werken, goed zou kunnen zijn voor de overheidsorganisatie zelf. Het gaat dan om prikkels. Kunt u daaraan nog een aantal afsluitende woorden wijden? Dan gaan we daarna over naar een volgend hoofdstuk.

De heer **Tjeenk Willink**: Bedoelt u de splitsing van beleid en uitvoering?

De **voorzitter**: Nee, ik bedoel dat destijds de gedachte werd geuit dat overheidsorganisaties lui en inefficiënt waren geworden en dat het daarom goed voor ze zou zijn om de tucht van de markt te voelen.

De heer **Tjeenk Willink**: U bedoelt het meer bedrijfsmatig denken binnen de overheid zelf. Daar heb ik me altijd met hand en tand tegen verzet. De consequenties – daar zullen we nog op komen – waren voorspelbaar: meer bureaucratie. Het verwaarloost namelijk de eigen kenmerken van de staat. Arthur Docters van Leeuwen heeft weleens gezegd dat het verschil tussen een ambtenaar onder Pinochet en in een democratische rechtsstaat niet zit in de effectiviteit en efficiency: onder Pinochet was dat uitstekend geregeld. Het verschil zit in rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, democratische legitimatie en publieke verantwoording. Die drie punten mogen niet uit balans raken, anders tast je de democratische rechtsstaat aan.

De **voorzitter**: Arjan Vliegthart zal nu het gesprek voortzetten over de werking van de publieke dienst, van de rijksoverheid.

De heer **Vliegthart**: Dank u, voorzitter. Mijnheer Tjeenk Willink, met uw permissie wil ik graag verder met u spreken over een thema dat u al hebt aangestipt: de scheiding tussen beleid en uitvoering. Dit was een belangrijk adagium achter veel van de processen die we onderzoeken. Hoe beoordeelt u deze vorm van public management?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik heb daar altijd een dubbel gevoel over gehad. Ik zal dat toelichten. In 1985 heb ik als regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst een jaarbericht uitgebracht. De voornaamste boodschap was: de afstand tussen «Den Haag» en de wereld waarin burgers leven en uitvoerders van het beleid hun werk moeten doen, is te groot geworden. De consequentie daarvan is dat je als politiek meer aandacht moet besteden aan de uitvoering en de effecten van het beleid. Dat is ook logisch, want situaties zijn complex en wijzigen zich snel, zodat je niet alles van tevoren kunt voorzien, voorspellen en in wetten kunt neerleggen. De vraag of beleid slaagt, krijgt vorm in de uitvoering. De boodschap was: het parlement moet jaarlijks op van tevoren aangegeven beleidsterreinen nagaan wat de effecten zijn, wat de investeringen zijn geweest en hoe het functioneert.

De heer **Vliegthart**: In 1985 was de afstand dus te groot geworden. Wat waren de redenen daarvoor?

De heer **Tjeenk Willink**: Het accent komt in de praktijk steeds meer te liggen bij de uitvoering, terwijl Den Haag altijd zeer geconcentreerd is geweest op de beleidsbepaling. Dit is ook de reden waarom vaak verandering op verandering wordt gestapeld. Een verandering is nog niet uitgewerkt of de volgende verandering komt er alweer aan. Mijn dubbele gevoel zit in wat er gebeurde. Het jaarbericht 1985 werd op zichzelf goed ontvangen, maar het had geen enkel effect. Integendeel, in

de jaren nadien ging men over tot de verzelfstandiging van de uitvoering. Daar zat een drietal redenen achter.

Ten eerste: door de uitvoering op afstand te zetten zouden regering en parlement zich volledig kunnen concentreren op hun taak: het maken van beleid. Men zou niet meer gestoord worden door allerlei uitvoeringsproblemen en -incidenten. Ten tweede zou de departementale organisatie hierdoor kleiner worden. Ten derde zou daardoor de samenhang tussen de departementen beter worden. Mijn constatering bleef staan dat je als politiek wel aandacht moet hebben voor de uitvoering.

De splitsing heeft een aantal consequenties gehad, onder andere het teruglopen van de deskundigheid binnen departementen en de feeling voor de uitvoering. Wat naar mijn weten nooit is onderzocht, is wat die splitsing betekend heeft voor de onderlinge machtsverhouding tussen de departementen in Den Haag. Zo is er in het verleden vele keren gepleit voor samenvoeging van Landbouw en EZ. Dat lukte nooit. Ik acht het niet uitgesloten – dit is puur een hypothese – dat de samenvoeging van Landbouw en EZ nu wel kon worden gerealiseerd door deze ontwikkeling. Landbouw was vroeger sterk door de koppeling van voorlichting, uitvoering en beleid, maar die koppeling verdween. Je ziet min of meer hetzelfde – maar dit is een zijpad – bij de adviescolleges. Daar is een knip aangebracht tussen deskundigen en belanghebbenden en vervolgens hebben we adviescolleges samengevoegd. Dat betekent dat de positie van die adviescolleges drastisch is teruggelopen.

De heer **Vliegenthart**: Midden jaren tachtig rapporteerde u over die scheiding tussen beleid en uitvoering, maar daarna is die scheiding dus eigenlijk nog sterker geworden. Lagen er midden jaren tachtig alternatieven op tafel voor het versterken van de scheiding tussen beleid en uitvoering? Zo ja, welke?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik denk niet dat die er lagen. Dit was nu eenmaal de trend, in de slipstream van het uitplaatsen van taken. Bij mijn weten zijn er niet echt alternatieven overwogen. Behalve dan mijn eigen spoor dat ik met vrij veel vasthoudendheid ben blijven volgen door te zeggen: pas op. Verzelfstandiging zou overigens hebben kunnen dienen om de afstand te verkleinen, als de positie van de uitvoerende diensten sterker was geworden en ze zich daardoor bij de beleidsvormers beter hadden kunnen later horen. Dat is niet gebeurd. Dit heeft te maken met het feit dat politici, ook het parlement, altijd erg gefocust zijn op de beleidsvorming en veel minder op het systematisch nagaan van de resultaten van beleid.

De heer **Vliegenthart**: Kunnen we zeggen dat de consequenties van die scheiding midden jaren tachtig onvoldoende doordacht werden, onvoldoende werden geadresseerd?

De heer **Tjeenk Willink**: Gelet op mijn eigen analyse zal mijn antwoord niet verbazen: ja. Anderen kunnen daar natuurlijk anders over denken.

De heer **Vliegenthart**: Ik ben benieuwd naar uw mening. Ik wil het met u ook nog even hebben over de efficiëntie van de dienstverlening. Een van de argumenten was dat die efficiënter is geworden. Hoe beoordeelt u dat proces?

De heer **Tjeenk Willink**: Het is moeilijk om daarop een algemeen antwoord te geven. Als dé overheid of dé rijksdienst niet bestaat, is het heel lastig om algemene uitspraken te doen over wat wel of niet effici-

ënter is geworden. Ik weet daar onvoldoende van en heb daarnaar onvoldoende onderzoek gedaan.

De heer **Vliegenthart**: Hoe is het gesteld met de toezicht- en verantwoordingsrelaties tussen de beleidsmakende departementen in Den Haag en de uitvoeringsorganisaties?

De heer **Tjeenk Willink**: Dat is natuurlijk een eeuwig probleem, waarbij ik even een stapje terug moet zetten. Het gaat bij toezicht en controle om evenwicht en tegenwicht, zoals in het hele staatsbestel. We zijn dat een beetje kwijt. Er moeten evenwicht en tegenwicht zijn tussen staat en maatschappij, en binnen de staat tussen de staatsmachten. In mijn optiek zijn niet de privatisering en de verzelfstandiging zelf een probleem, maar wel het feit dat de staat te zwak was om tegenwicht te bieden.

De heer **Vliegenthart**: Kunt u daarvan een voorbeeld geven?

De heer **Tjeenk Willink**: We hebben het net gehad over het verder gaan van de privatisering dan Brussel nodig achtte, bijvoorbeeld in de energiesector. Die zwakheid van de staat heeft eigenlijk altijd bestaan. We gingen uit van een sterke en grote staat, terwijl de Nederlandse Staat, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Frankrijk, nooit een extreem sterke positie heeft gehad. De kracht van de Nederlandse Staat bestond uit de verankering in het maatschappelijk middenveld en een sterk lokaal bestuur. Het lokaal bestuur krijgt ook steeds meer te maken met een staat die overal greep op wil hebben, maar dat ter zijde. Het maatschappelijk middenveld begon eind jaren zestig/begin jaren zeventig af te brokkelen. Daardoor kwamen een aantal dingen op de staat af, terwijl die niet wist wat daarmee te doen. Dit was een van de redenen om te privatiseren en te verzelfstandigen. Een van de redenen waarom dit in Nederland verder is gegaan dan in andere landen, zit in het gebrek aan tegenwicht en in – dit is een politiek-culturele hypothese – de gedachte dat je door privatisering en verzelfstandiging als het ware een nieuw soort maatschappelijk middenveld zou creëren, weliswaar marktgeoriënteerd. Het maatschappelijk middenveld kon een krachtig tegenwicht tegen de staat bieden doordat het een eigen achterban had. Je kunt wel proberen een nieuw middenveld te creëren – hoewel de marktoriëntatie een beetje wringt – maar als dat geen achterban heeft, blijft het een beetje zweven. Onze mindset is helemaal niet gericht op: de overheid moet dit en de overheid moet dat. Wij zijn gericht op de vraag: wie kan dat doen in het publiek belang?

De heer **Vliegenthart**: U spreekt al een aantal keer over een zwakke staat. Waarin komt dat tot uiting?

De heer **Tjeenk Willink**: Allereerst doordat de eigen kenmerken van de staat worden verwaarloosd. Een staat die steeds meer zegt bedrijfsmatig te moeten werken, is niet het meest geschikt om tegenwicht te bieden aan bedrijven in de markt, die namelijk op dezelfde manier proberen te werken.

Een eerste eigen kenmerk van de staat is het algemeen belang als politiek begrip. De voornaamste functie van de politiek is het (tijdig) afwegen van het algemeen belang. Dat kun je alleen doen als je een bepaalde visie hebt op de staat en de rol van de overheid daarin. Die visies zijn vervaagd; de verschillen zijn verneveld.

Het tweede kenmerk is dat je om het algemeen belang te kunnen afwegen, de beschikking moet hebben over deskundige ambtenaren. Een

van de gevolgen van de privatisering en verzelfstandiging is dat de inhoudelijke deskundigheid op de departementen rap is afgebouwd. Dan gaat het om zowel inhoudelijke kennis als systeemkennis. Systeemkennis betekent: weten hoe de democratische rechtsstaat werkt, maar ook kennis hebben van markten waaraan je een publieke taak hebt uitbesteed. Die markten kennen een eigen dynamiek. Die kennis was er niet. Maar ook de inhoudelijke kennis is teruggelopen. Ook dit kenmerk van de staat is dus niet sterker geworden maar zwakker.

Het derde kenmerk van de democratische rechtsstaat wordt gevormd door de instituties. Het algemeen belang is geen vaststaand begrip. Het moet elke keer opnieuw worden bepaald door politieke partijen. Dit moet gebeuren volgens de regels van het democratisch proces. In het functioneren van de staat en het bewaken van de beginselen van de democratische rechtsstaat spelen instituties een belangrijke rol. Die instituties liggen echter steeds meer onder vuur. Vanuit het parlement worden ze steeds meer in organisatorische mallen geperst. Het is interessant om te zien dat zo ongeveer alle voorstellen over de rechterlijke macht in wezen zijn gebaseerd op organisatorische uitgangspunten. Sinds de jaren tachtig is eigenlijk nooit meer echt fundamenteel gediscussieerd over wat de rechterlijke functie inhoudt in een wereld die volstrekt is verschoven, zowel binnen de staat als in de verhouding tussen staat en maatschappij. Als vice-president had ik daar ook last van in het licht van de discussie of de bestuursrechtspraak en de gewone rechtspraak samen moeten worden gevoegd. Dat voorstel gaat uit van de gedachte: rechtspraak is rechtspraak, en het is (dus) efficiënter om het allemaal bij elkaar te doen. Als je dat vindt, geef je blijk niet meer na te denken over de functie van de rechter, laat staan over de functie van de bestuursrechter, laat staan over de functie van de politiek. Er is een essentieel onderscheid tussen het bestuursrecht en het normale recht. Ook instituties zijn dus zwakker geworden.

Het vierde kenmerk is burgerschap, dat in Nederland collectief altijd sterk was. Het maatschappelijk middenveld is echter afgebrokkeld. Individueel was het burgerschap altijd zwak. Nederland heeft altijd gesproken over «onderdanen» en is gaan spreken over «cliënten» en «klanten». Er is nooit nagedacht over wat het individuele burgerschap betekent, anders dan het recht op vrije meningsuiting. Er is echter een ander «burgerschap», namelijk burgers die deelnemen aan het meebepalen van het publieke belang; niet vanuit hun eigenbelang, maar als publiek ambt. Ook dit vierde kenmerk is dus zwak.

De vier essentiële kenmerken van de democratische rechtsstaat zijn dus verzwakt, mede door de ontwikkeling van privatisering, verzelfstandiging en bedrijfsmatig denken. Het tegenwicht tegen marktwerking is daardoor onvoldoende geweest. Laat ik gelijk een misverstand wegnemen. Er wordt vaak gedacht dat ik tegen marktwerking en privatisering ben, maar daar ben ik helemaal niet tegen. Ik ben wel tegen een aantal van de premissen, op grond waarvan men ervan uitgaat dat de allocatie door de markt automatisch beter is en automatisch het algemeen belang oplevert. Dat geloof ik niet. Ik ben niet tegen marktwerking, bedrijven of privatisering; ik ben alleen voor de democratische rechtsstaat.

De heer **Vliegthart**: Dat waren mijn vragen.

De **voorzitter**: Dank, mijnheer Vliegthart. Mijnheer Tjeenk Willink, ik heb nog één vraag op dit terrein. U sprak over de scheiding tussen beleidsbepaling en -uitvoering. De uitvoering hebben wij belegd bij een aantal organisaties die we extern hebben verzelfstandigd en zo op afstand van de overheid hebben geplaatst. U liet zojuist vallen of het nog maar de



vraag is of dit heeft geleid tot betere diensten. Kunt u dat nog toelichten? Kunt u dat kwalificeren?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik vind het heel lastig om daarover een algemeen oordeel te geven.

De **voorzitter**: Dat zoeken wij wel.

De heer **Tjeenk Willink**: Ik zie dat die uitvoerende diensten steeds weer worden geconfronteerd met nieuwe wijzigingen en met een grote overmaat aan regelgeving en toezicht, verantwoording en controle. Het ontstaan van die brede tussenlaag is overigens een onbedoeld effect van al deze grote operaties. De uitvoerders, die zogenaamd zelfstandig zijn, hebben daar extreem veel last van, waardoor hun eigen professionaliteit wordt aangetast.

De **voorzitter**: Dat is het punt dat u net maakte: het heeft evengoed bureaucratie, toezicht en regels opgeleverd. Dan sluiten we dit hoofdstuk af. Ik geef nu het woord aan collega Vos, die met u een gedachtewisseling zal hebben over de kwaliteit van wetgeving. Het gaat om de wetgevings-trajecten die gepaard zijn gegaan met privatisering dan wel verzelfstandiging.

Mevrouw **Vos**: Voorzitter, hartelijk dank. Mijnheer Tjeenk Willink, het is heel prettig om hier met u zo te kunnen spreken over deze uitermate belangwekkende onderwerpen. Bij mijn vragen over wetgeving zou ik graag even de verbinding willen leggen met wat u net schetst. U schetst het beeld dat er vanaf de jaren zestig, zeventig al een tendens is om veel meer taken onder te brengen bij private partijen en marktwerking een grote rol te geven. U zei tegelijkertijd dat de kracht van de Nederlandse staat is overschat: Nederland had geen sterke maar een zwakke staat. Ik zie u bevestigend knikken. Ik heb u ook horen zeggen: er is onvoldoende erkend dat de staat een heel eigen rol heeft die niet overgenomen kan worden door marktpartijen, omdat de staat de hoeder is van de democratische rechtsorde. Heb ik dat goed begrepen?

De heer **Tjeenk Willink**: Ja, en daar wordt het algemeen belang bepaald. Een essentieel kenmerk van de democratische rechtsstaat is dat de politiek bepaalt wat het algemeen belang inhoudt. Dat kun je nu eenmaal niet privatiseren. Het toezicht kun je ook niet uitplaatsen. Van die notie is de politiek zich te weinig bewust. Dat levert allerlei problemen op, want uiteindelijk komt het natuurlijk toch in het politieke debat en bij de verantwoordelijke minister terecht. «Ik ga er niet over, maar ik zal kijken wat ik eraan kan doen», is dan zo ongeveer de standaardzin. Voor de burgers is dat nogal onbevredigend. Zij gaan ervan uit dat ze kiezen voor politici die het algemeen belang bepalen en dat dit algemeen belang zo is geborgd.

Mevrouw **Vos**: Dat is heel helder. Hoor ik u nu ook zeggen: toezicht kun je niet uitplaatsen, dat moet altijd een onderdeel zijn van de staat, van de overheid?

De heer **Tjeenk Willink**: Het toezicht op de vraag of markten verstoord zijn, kun je uitplaatsen. Het toezicht op het algemeen belang houdt uiteindelijk een politiek oordeel in. De vraag is of je dat moet uitplaatsen; alles kan. Ik herinner me een advies van de Raad van State over de verzelfstandiging van de NMa. Daarover heeft de Raad van State met



zoveel woorden gezegd: het gaat helemaal niet om het toepassen van technische criteria, maar om een beleidsbeoordeling; zolang we daarover onvoldoende zekerheid hebben, moet je het maar niet doen. Uiteraard is het wel gebeurd, maar die redenering van de Raad was zuiver. Zoals de redenering van de Raad van State bij zbo's ook altijd zuiver is geweest: weet goed dat er een verschil is tussen de leer die wil dat door middel van zbo's de minister op afstand wordt gezet, en de politieke praktijk waarin de minister op elk incident wordt aangesproken.

Mevrouw **Vos**: U zegt dus in feite: die beoordeling van het algemeen belang, en daarmee de beoordeling van het beleid, blijft hoe dan ook in de kern een zaak van de staat. Is het mogelijk om die zaken via wetgeving zodanig te regelen dat het algemeen belang en de rol van de staat wel op een goede wijze zijn geborgd?

De heer **Tjeenk Willink**: Er is wel geprobeerd om – die vraag komt om de zoveel jaar terug – een soort kaderwet te maken voor geprivatiseerde bedrijven, zoals we hebben gedaan bij de zbo's. Ik heb daar altijd mijn aarzelingen over gehad. Natuurlijk moet juridisch worden vastgelegd wat de mogelijkheden en grenzen zijn. Veel belangrijker dan de juridische regeling is de vraag: wat willen we eigenlijk, hoe doen we dat en wie doet wat op welk moment? Het is als het ware het verschil tussen – zoals we dat bij de Raad van State noemen – de beleidsanalytische en de juridische toets. Je kunt je concentreren op: leg het in een wet vast, dan is het wel goed. Als daaraan voorafgaand echter geen discussie heeft plaatsgevonden over «wat willen we nu precies?», heeft dat echter weinig zin. De commissie-Kohnstamm heeft een prachtig, heel helder rapport uitgebracht over zbo's, waarin de ministeriële verantwoordelijkheid vooropstaat. De instelling van zbo's zou je volgens de commissie tot één argument, namelijk het belang van onafhankelijke uitvoering, moeten beperken; laat de twee andere argumenten maar zitten. Het kabinet zegt: dat is een mooie, principiële lijn als uitgangspunt voor de politieke discussie. Alleen had die politieke discussie al plaatsgevonden. Aan het rapport is ook geen uitvoering gegeven. Dat zou veel te kostbaar zijn geweest, want dat zou allerlei consequenties hebben gehad voor de departementale organisaties. Dit voorbeeld toont aan hoe het vaak gaat: er zijn zbo's en die moeten we wettelijk inkaderen. De principiële vragen – wat willen we er precies mee, hoe zit het met de ministeriële verantwoordelijkheid en welke bevoegdheden heb je? – zijn dan echter niet meer aan de orde. Misschien kan dat ook niet anders, omdat je al doende leert. Dan is het echter des te meer van belang dat er politieke controle is op de uitvoering en dat de bereidheid bestaat om het beleid te wijzigen.

Mevrouw **Vos**: Via wetgeving regel je uiteindelijk een aantal juridisch zaken, maar als je daarvoor niet de principiële vragen hebt beantwoord wat je wilt, wie verantwoordelijk is en hoe je het regelt, los je de problemen niet op en herstel je de systeemfouten niet. Dat is toch wat u zegt?

De heer **Tjeenk Willink**: Je kunt een juridisch gezien fantastische wet hebben, die volstrekt ineffectief is; dat weten we allemaal.

Mevrouw **Vos**: Is het mogelijk om een wet te maken die wel effectief is?

De heer **Tjeenk Willink**: Natuurlijk.

Mevrouw **Vos**: Hadden we via kwalitatief goede wetgeving een aantal van de problemen die u schetst, kunnen tackelen? Had bijvoorbeeld de Kaderwet zbo's beter kunnen zijn?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik denk dat de wet toen het beste was wat we konden bedenken, als je alleen uitgaat van de juridische benadering. Bij het spreken over kwaliteit van wetgeving, moet je je er overigens van bewust zijn dat «kwaliteit» een saldobegrip is. Eisen en verwachtingen staan tegenover resultaten en effecten. Een wet heeft bovendien altijd verschillende functies. Bij het beoordelen van de kwaliteit van een wet moet je daarom altijd nagaan welke functie(s) die wet moet dienen. Omdat een wet altijd verschillende functies heeft en ontwikkelingen altijd anders verlopen dan men zich bij het opstellen van een wet heeft voorgesteld, zijn wetsevaluatie en het beschouwen van politieke effecten erg belangrijk. We willen altijd een perfecte wet en spijkeren daarom alles dicht. Als bijvoorbeeld een wet geldt voor gemeenten, moet die gelden voor alle gemeenten. Is het misschien mogelijk om iets minder absoluut bezig te zijn, en al naar gelang de praktijk zich ontwikkelt regelgeving aan te passen? Dat is de voornaamste vraag.

Mevrouw **Vos**: Vindt u dat het evalueren van wetgeving, het beoordelen of beoogde effecten worden bereikt, in Nederland goed gebeurt?

De heer **Tjeenk Willink**: Er vinden op zichzelf veel wetsevaluaties plaats. Waar ik over twijfel, is of daarover politiek debat plaatsvindt. Ik heb niks aan wetsevaluaties als die niet daar terechtkomen waar uiteindelijk wordt bepaald wat het algemeen belang is: bij de wetgever. Als de belangstelling er daar niet is, heb je weliswaar lippendienst bewezen aan het belang van evaluatie – we hebben toch geëvalueerd? – maar verandert er niets. Je moet zo'n evaluatie ook fileren. Vaak staat in evaluaties heel suave, heel gematigd, een aantal kritiekpunten. Vervolgens worden die door het departement voor het kabinetsstandpunt nog wat afgezwakt en wordt dat standpunt in het parlement aanvaard, terwijl iedereen zou kunnen weten dat er nog een aantal knelpunten onder liggen. Een evaluatie biedt een kapstok om die te bespreken.

Mevrouw **Vos**: Ik wil hierop zo nog even verder met u doorgaan in het licht van de kwaliteit van de parlementaire besluitvorming. Ik wil eerst nog even terug naar de wetgeving. Wat zijn naar uw idee de criteria waaraan een goede wet moet voldoen, in het kader van privatisering en verzelfstandiging? U hebt al gewezen op de ruimte voor evaluatie en de ruimte om zaken aan te passen. Wat zijn andere belangrijke criteria waaraan wetgeving zou moeten voldoen?

De heer **Tjeenk Willink**: Het klinkt misschien gek, maar ik vind het buitengewoon lastig om dat in zijn algemeenheid aan te geven.

Mevrouw **Vos**: Misschien kunt u een voorbeeld geven.

De heer **Tjeenk Willink**: Het gaat toch om de vraag wat je wilt. Ik heb weleens het idee gehad dat we ons te weinig hebben gerealiseerd dat wetten die het privatiseren of uitplaatsen van eertijds publieke taken regelen, een ander karakter hebben dan een regeling onder ministeriële verantwoordelijkheid. Zo'n wet heeft een ordenend karakter. Je kunt proberen om die ordening zo goed mogelijk vast te leggen, maar vervolgens heb je geen greep op de motieven waarmee van die ordening gebruik wordt gemaakt.

Ik kan wel een lijstje geven met aanbevelingen, maar we hebben al de Aanwijzingen voor de regelgeving. Als we die allemaal volgen, zijn we allemaal gelukkig en hebben we een perfecte wet. Het gaat mij echter steeds om de achterliggende vraag: hebben we ons dat voldoende gerealiseerd?

Mevrouw **Vos**: Voldoet de wetgeving tot nu toe op het terrein van verzelfstandiging en privatisering aan de vereisten, de zaken die u nu schetst?

De heer **Tjeenk Willink**: Juridisch gesproken is het, ook in het licht van de adviezen van de Raad van State, vaak heel behoorlijk. Het gaat echter vaak ook om de motivering: waarom doet u dit?

Mevrouw **Vos**: En die motivering vindt u vaak onvoldoende?

De heer **Tjeenk Willink**: In de jaren tachtig is de Raad van State nog weinig kritisch. Bij privatisering en verzelfstandiging gaat het dan vooral om de rechtspositie van het personeel. Later wordt de Raad van State kritischer, bij het toetsen aan de Aanwijzingen inzake zbo's en de Kaderwet zbo's. De Raad van State wordt nog kritischer – er zijn daarbij verschillen tussen beleidsterreinen – bij de liberalisering en de marktwerking. Regelmatig wordt dan de vraag gesteld: is het publiek belang voldoende in ogenschouw genomen en zijn de voorwaarden voor marktwerking aanwezig? De Raad van State spreekt zich nooit uit over de gemaakte keuze, wel of geen marktwerking bijvoorbeeld, want dat is een politieke keuze. Als je echter de keuze voor marktwerking maakt, moeten de voorwaarden voor marktwerking aanwezig zijn. Ik herinner me dat we in 2004 over het zorgstelsel hebben gezegd: dreigt niet het gevaar van bureaucratisch gesimuleerde marktwerking?

Mevrouw **Vos**: Kunt u nader toelichten waarom u dat oordeel velde?

De heer **Tjeenk Willink**: Een aantal voorwaarden voor marktwerking waren niet gerealiseerd. Bovendien was vaak niet helemaal duidelijk over welke markt het eigenlijk ging.

Mevrouw **Vos**: Welke voorwaarden waren niet gerealiseerd?

De heer **Tjeenk Willink**: Het gaat om kwesties als voldoende aanbieders op en gemakkelijke toegang tot een markt. Er moeten ook vragers zijn die bereid en in staat zijn om van het wisselende aanbod gebruik te maken. Het Centraal Planbureau heeft daarover in 2003 een mooi rapport geschreven, met een stuk of drie, vier voorwaarden voor marktwerking. Dat kun je langs een aantal van die wetsvoorstellen leggen. Er werd dan gezegd: die voorwaarden zijn er nog niet, maar ze komen eraan.

Mevrouw **Vos**: En is aan die voorwaarden voldaan?

De heer **Tjeenk Willink**: U weet zelf beter dan ik hoe we permanent worstelen met de vraag hoever we daarin kunnen gaan bij de volksgezondheid. Het is ook lastig. Alles wat ik hier zeg, is met het besef – misschien meer dan bij andere beleidsterreinen – van hoe complex het geheel is, ook omdat de belanghebbenden en de markt steeds wisselen. Degene die in het ene geval marktpartij is, is in een volgend geval bondgenoot. Dat wisselt permanent.

Mevrouw **Vos**: Was het naar uw idee wel degelijk mogelijk om in de zorgsector die marktwerking door te voeren en te voldoen aan de randvoorwaarden zoals u die nu schetst?

De heer **Tjeenk Willink**: Dat vind ik nou lastig. Het is altijd een gemengd systeem: privaat met publieke elementen of publiek met private elementen. Het gaat om de mengverhouding. Ik weet werkelijk te weinig van de volksgezondheid af om te kunnen zeggen dat we nu op het optimum zitten of naar het optimum koersen.

Mevrouw **Vos**: U zei net: we waren vaak kritisch en dat zat meer in de verwoorde motieven. Dan ging het om: is het publiek belang voldoende in ogenschouw genomen en zijn de voorwaarden om tot marktwerking over te gaan voldoende aanwezig? In hoeverre hebben de departementen en het parlement rekening gehouden met deze kritiek?

De heer **Tjeenk Willink**: Daarvoor zou ik alle adviezen, nadere rapporten en parlementaire behandelingen moeten lezen. In zijn algemeenheid worden de wetstechnische opmerkingen uit de adviezen van de Raad van State met graagte ontvangen en gevolgd. De juridische opmerkingen worden meestal gevolgd. Bij de beleidsanalytische opmerkingen – wat is het probleem eigenlijk en is de voorgestelde oplossing uitvoerbaar en handhaafbaar? – is het beeld mild gezegd wisselend. Het hangt overigens erg af van of iets is afgesproken in het regeerakkoord. Als dat is gebeurd, ben je als Raad van State te laat.

Mevrouw **Vos**: Waarom ben je als Raad van State dan te laat?

De heer **Tjeenk Willink**: Omdat er dan al een politieke overeenkomst is gesloten over wat men gaat doen, waaraan de meerderheid zich heeft gebonden.

Mevrouw **Vos**: Uw ervaring is dat in die situaties opvattingen van de Raad van State niet meer voluit tot discussie leiden?

De heer **Tjeenk Willink**: We vinden het als Raad van State vervelend – daarover maken we altijd een opmerking – als er alleen wordt verwezen naar het regeerakkoord. Dan zeggen we: dat is onvoldoende, wilt u aangeven wat het probleem is dat u wilde oplossen en waarom u deze oplossing hebt gekozen? Dat gebeurt dan soms wel, soms niet. In de Tweede Kamer citeert vervolgens elke partij in het debat het deel van het advies dat haar goed uitkomt. Dat is ieders goed recht. In de Eerste Kamer wordt in mijn waarneming altijd iets nauwkeuriger naar het advies van de Raad van State gekeken dan in de Tweede Kamer gebruikelijk is, naar zowel de beleidsanalytische als de juridische toets. Ook de Tweede Kamer besteedt er aandacht aan, maar je moet rekening houden met de politieke werkelijkheid. De Raad van State vindt het vervelend als er niet wordt ingegaan op aangedragen argumenten. Dat we als Raad van State geen gelijk krijgen, kan ons natuurlijk wel schelen maar vinden we niet erg. Het is wel erg als op de argumentatie niet wordt ingegaan. Die argumentatie is de bijdrage van het Raad van State aan het wetgevingsproces.

Mevrouw **Vos**: Zijn er voorbeelden waarin er wel is ingegaan op de argumenten? Kunt u wat voorbeelden geven van waarin het goed is gegaan en er in de parlementaire besluitvorming wel degelijk aandacht aan is besteed? En misschien kunt u ook een voorbeeld geven van: dat is precies wat ik bedoel, want daar is het niet gebeurd?

De heer **Tjeenk Willink**: We waren een keer kritisch over het voorstel tot verzelfstandiging van de bureaus adviesorganen. Dit is ook afgeblazen. Maar goed, dit onderwerp was politiek gezien ook te weinig belangrijk om het overeind te houden. Ik heb hier nog wel een overzichtje van de kritische opmerkingen, dat ik u zal geven. Bij het vervoer hebben we altijd twijfels gehad. Over de splitsing van de energiesector hebben we kritisch maar niet afwijzend geadviseerd. Het is lastig om nu voorbeelden te geven uit al die adviezen sinds 1983. Ik zou dat gewoon nader moeten bestuderen.

Mevrouw **Vos**: Prima. Misschien kan het op een ander moment. Ik heb nog één vraag ter afsluiting. U hebt veel meegemaakt van de parlementaire besluitvorming, zowel in de Tweede als de Eerste Kamer. Heeft het parlement zijn rol als hoeder van het publieke belang naar behoren vervuld bij de totstandkoming van alle wetgeving en alles wat is besproken, of had het anders en beter gemoeten?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik denk, op basis van mijn indrukken over een periode van twintig jaar, dat men in het begin te gemakkelijk is meegegaan in de ingezette ontwikkeling. Maar laten we wel wezen: alle partijen in wisselende coalities hebben het beleid al dan niet met vreugde maar in ieder geval ruimhartig gesteund. In 1983 zijn door het kabinet de overwegingen opgesomd. Laten we nog eens nagaan wat de motieven zijn geweest om zaken in overheidshanden te brengen. Gelden die nog? Waren er nog andere overwegingen? Naar mijn waarneming zijn die vragen in de Kamer nooit systematisch beantwoord.

Mevrouw **Vos**: Is dat in latere jaren wel gebeurd?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik heb het gevoel dat men, naarmate men naar de consequenties en effecten kijkt, kritischer wordt over de liberalisering en de marktwerking, overigens zonder echt van dat spoor af te wijken. Ik heb mij op dat punt wel een beetje verbaasd. Er schijnt het een en ander aan de hand te zijn met ProRail. Door sommigen wordt gezegd dat ProRail dan maar weer onder de rijksoverheid moet gaan vallen. Dat is eenzelfde soort non-discussie als aan het begin, namelijk over de vraag wat het probleem eigenlijk is. Is dat nu het probleem, of was de splitsing het probleem? Die hele discussie over infrastructuur in overheidshanden en het gebruik daarvan in private handen is een politieke realiteit die te weinig rekening houdt met de economische rationaliteit. Zeker in instabiele situaties zijn infrastructuur, het gebruik daarvan en de productie nauw aan elkaar gekoppeld. De vraag is of je in een voldoende stabiele situatie zit om die splitsing aan te brengen of dat er te veel nieuwe ontwikkelingen zijn. Die splitsing was oorspronkelijk misschien wel logisch, maar wordt steeds meer een probleem. Die discussie gaat opnieuw over: wat is het probleem, wat willen we eigenlijk en wat is het publieke belang? De discussie gaat minder over de kwaliteit van de wetgeving in engere zin.

Mevrouw **Vos**: U pleit dus voor een goede probleemanalyse: wat is het probleem dat wij willen oplossen? U zegt dat het parlement daar meer aandacht aan zou moeten geven.

De heer **Tjeenk Willink**: En wat is het publieke belang dat moet worden geborgd en hoe doen wij dat? Ten aanzien van de infrastructuursplitsing zijn wij overigens ook heel inconsequent. Het heeft mij altijd verbaasd dat de fysieke infrastructuur en de energie-infrastructuur wel in overheids-

handen moeten, maar dat er nooit een woord wordt gewijd aan de financiële infrastructuur. Dezelfde argumentatie zou natuurlijk ook daarvoor kunnen gelden.

Mevrouw **Vos**: Dank u wel.

De **voorzitter**: Mijnheer Tjeenk Willink, met betrekking tot uw pleidooi voor een goede parlementaire evaluatie wordt u op uw wenken bediend, want dat zijn wij hier met elkaar aan het doen. We komen bij het afsluitende gedeelte van ons gesprek. Na deze uitvoerige terugblik hebben wij ook de behoefte om u te vragen of u kort iets zou kunnen zeggen over lessen voor de toekomst. Wat zouden wij moeten leren van dit hele traject van de parlementaire besluitvorming, beleidsontwikkeling en het functioneren van de overheid? Kunt u kort aangeven welke lessen wij, ook als commissie, volgens u uit dit onderzoek zouden moeten trekken?

De heer **Tjeenk Willink**: Ten aanzien van de privatiseringen en verzelfstandigingen kun je moeilijk algemene conclusies trekken. Elke privatisering is anders en elke verzelfstandiging is anders. De verhoudingen verschillen op de verschillende beleidsterreinen van elkaar.

De **voorzitter**: Oké, dat is de eerste les.

De heer **Tjeenk Willink**: Dat is de eerste les. De tweede les is dat wij, mede naar aanleiding van het verleden, nauwkeuriger zouden moeten kijken naar de onbedoelde of onderschatte effecten, zowel bij de overheid als bij de geprivatiseerde instellingen. Van de onbedoelde en onderschatte effecten bij de overheid heb ik er al een paar genoemd. Ik kijk even naar de aantekeningen die ik daarover heb gemaakt. Het democratisch deficit is onderschat; dat is een onbedoeld effect. De minister is op afstand geplaatst, maar is wel aanspreekbaar gebleven. Dat werd oorspronkelijk overigens niet als nadeel gezien: op afstand plaatsen van de politiek werd als iets goeds gezien, want dat bevorderde het bedrijfsmatig werken. Dat heeft echter zijn beperkingen.

De inhoudelijke deskundigheid van de overheid neemt af. Ten behoeve van het tegenwicht zou juist moeten worden geïnvesteerd in de inhoudelijke deskundigheid op de departementen.

De **voorzitter**: Dat is de derde les.

De heer **Tjeenk Willink**: Een onbedoeld effect is de legitimatie van de staat om de burgers als klant te beschouwen en niet als burgers. Dat is een algemeen begrip en wordt al gauw vaag, maar het gaat om de gedachte dat je burgers niet aanspreekt op hun belang als klant of als individu, maar op hun bijdragen aan het publieke belang. Dat gebeurt meer bij gemeenten dan bij de rijksoverheid, maar het zou handig zijn als de rijksoverheid nieuwe burgerinitiatieven faciliteert en toejuicht. Een onderschat effect waar wij echt iets aan moeten doen, betreft de tussenlaag, controle op controle. Het heeft mij altijd verbaasd dat er nooit per beleidssector is nagegaan hoeveel geld opgaat aan overhead in de hele keten tussen de minister, die uiteindelijk verantwoordelijk is, en de uitvoerders. Die tussenlaag zit niet alleen bij de departementen, maar ook in beroepsorganisaties, grote uitvoeringsinstellingen en dergelijke en in de tijd die uitvoerders moeten besteden aan alles wat hun wordt opgelegd. We moeten ons realiseren dat die tussenlaag in zekere zin de stabiliserende factor is in ons huidige stelsel, maar tegelijkertijd bijdraagt aan de verzwakking van de democratische rechtsstaat.

Een volgend onderschat effect – op dat punt zouden wij het in de toekomst beter moeten doen – is het besef dat de oriëntatie verandert: van publiek belang als doel naar publiek belang als randvoorwaarde, waarvan je de vervulling meestal pas achteraf kunt constateren. Een ander onderschat effect waar wij meer naar zouden moeten kijken, is dat de dynamiek in beroepsgroepen verandert. Bijvoorbeeld bij de notarissen wordt de beroepsgroep uit elkaar gespeeld, want zij worden concurrenten. Dat kan de beroepsethiek en het gemeenschappelijk waken voor de kwaliteit van de beroepsuitoefening aantasten.

De heer **De Grave**: Zoals bij advocaten.

De heer **Tjeenk Willink**: Ja, maar advocaten zijn er voor één partij, terwijl notarissen een meer publieke functie hebben. Er geldt immers een plicht om bepaalde dingen door notarissen te laten doen, bijvoorbeeld het laten verlijden van akten. Zij hebben wat dat betreft een iets meer publieke functie dan advocaten. Die publieke functie kan in het geding komen als notarissen zich met advocaten verbinden of als zij vanwege de marktwerking projectontwikkelaars, makelaars, hypotheekverleners en dergelijke als vaste klanten hebben. We moeten ons meer van die onderschatte effecten bewust zijn.

Tot slot: het belangrijkste is dat wij de democratische rechtsstaat en de wezenlijke kenmerken daarvan weer voorop moeten stellen. Het beeld van de ontwikkeling van de democratische rechtsstaat in de afgelopen 25 jaar is niet in alle opzichten opwekkend. De pretentie van de grote operaties in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw was dat de overheid zou terugtreden en dat de publieke ruimte groter zou worden. In de praktijk is de politiek verder teruggetreden, zijn ook andere reeds door mij genoemde bepalende kenmerken van de democratische rechtsstaat verzwakt, zijn verantwoordelijkheden diffuus geworden, hebben overheid en markt gezamenlijk een belangrijk deel van de publieke ruimte ingenomen, is de overhead op ongeveer elk beleidsterrein toegenomen en voelen burgers zich vaak klemgezet. Dat kun je niet straffeloos volhouden.

De **voorzitter**: Dank. Ik vat heel kort uw lessen samen om te bezien of wij elkaar goed hebben begrepen. De eerste les is dat elke privatisering of verzelfstandiging er eentje is in zijn eigen soort en nauwkeurig moet worden bekeken. De tweede les gaat over onbedoelde effecten. Daarvan hebt u er meerdere genoemd waarvan u vindt dat wij die moeten adresseren. Daarbij gaat het om deskundigheid op ministeries en de wijze waarop het toezicht is gegroeid. Uw derde hoofdpunt is het centraal blijven stellen van en weer zicht krijgen op de democratische rechtsstaat.

De heer **Tjeenk Willink**: Ja.

De **voorzitter**: Dank tot zover. Twee leden van de commissie willen nog graag een korte gedachtewisseling met u hebben.

De heer **De Grave**: Mijnheer Tjeenk Willink, er zijn natuurlijk enorm veel punten waarover ik met u zou willen doorpraten. Het zal u niet verwonderen dat mijn afweging hier en daar misschien net iets anders is. Ik vond u aan het eind wel heel somber. Mijn worsteling betreft vooral de vraag of het echt allemaal beter was geweest als het allemaal bij de overheid was gebleven. U bent bijvoorbeeld ook heel kritisch over de rechterlijke macht, die nog volledig tot de overheid behoort. Er was natuurlijk wel iets aan de hand. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid geeft aan dat



er bij de wetenschap, bij de politiek en bij het maatschappelijke veld eigenlijk een massieve eensgezindheid was over het feit dat de overheid veel te groot was geworden; wel een zwakke staat, maar een grote collectieve sector. Tot eind jaren negentig was die consensus eigenlijk heel breed. Daarna kwam er kritiek en heeft het parlement overigens ook ingegrepen. U gaf zelf aan dat u niet zozeer tegen privatisering en verzelfstandiging bent, hoewel die indruk in de vragenronde wel een klein beetje kan zijn ontstaan. Is de kern van uw punt dat het niet zozeer om het een óf het ander gaat, maar dat men zich bij het maken van een keuze heel goed bewust moet zijn van de consequenties? Dat geldt dus ook als je ervoor kiest om iets juist in overheidshanden te laten, want ook dat heeft allerlei gevolgen en risico's die je dan goed moet bekijken. Is dat eigenlijk de kern van wat u zegt?

De heer **Tjeenk Willink**: Er zijn twee kernen. Ten eerste: wees je bewust van de consequenties en kijk of de voorwaarden gerealiseerd zijn of gerealiseerd kunnen worden om datgene wat je wilt, te bereiken. Dat geldt zeker bij marktwerking. De tweede kern is en blijft: wees je bewust van de essentiële kenmerken van de democratische rechtsstaat en van het antwoord op de vraag waarom de overheid géén bedrijf is. Het is niet zo dat het volgens mij beter was geweest als alles bij de overheid was gebleven. Daar pleit ik ook niet voor, maar een grote collectieve sector is iets anders dan het uit de hand lopen van de departementale begrotingen. De collectieve sector is immers iets anders dan de rijksoverheid en de rijksoverheid is iets meer dan de afzonderlijke departementen. Wij verengden de problematiek permanent, waardoor ervan werd uitgegaan dat datgene wat wezenlijk is – rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, democratische legitimatie en publieke verantwoording, naast effectiviteit en efficiency – hier is gegarandeerd en dat wij ons daar geen zorgen over hoeven te maken. Die wezenlijke kenmerken zijn echter niet automatisch gegarandeerd.

Mevrouw **Ter Horst**: Mijnheer Tjeenk Willink, u hebt gesproken over «de zwakke staat». Mij intrigeert waarom die staat zo zwak was. Anders geformuleerd: is het denkbaar dat wij met de aanbevelingen die u nu hebt gedaan, van een zwakke staat naar een sterke staat komen? Of zegt u dat de kans daarop niet zo groot is en dat we dus maar moeten uitgaan van «better safe than sorry» door wat wij nu als staat in handen hebben, in handen te houden omdat onze sturingsmogelijkheden dan groter zijn en omdat het gevaar dat wij een te zwakke staat zijn als «tegenbeweging», dan kleiner is?

De heer **Tjeenk Willink**: De hele discussie gaat over de vraag wat u onder «een sterke staat» verstaat. Als ik u goed begrijp, zegt u impliciet dat zo'n staat veel taken heeft. Daar gaat het mij echter helemaal niet om.

Mevrouw **Ter Horst**: U was degene die sprak over «een zwakke staat». Dat past kennelijk in een paradigma van een sterke en een zwakke staat.

De heer **Tjeenk Willink**: Ik sprak over een zwakke staat omdat de staat in Nederland alleen sterk was door het fundament waarop de staat rustte, namelijk het maatschappelijk middenveld en een sterke lokale overheid. Ik laat de lokale overheid nu even buiten beschouwing. Als het maatschappelijk middenveld niet meer sterk is maar steeds afhankelijker wordt eerst van de staat en vervolgens van de markt, verzwakt de staat. Op dat moment moet je je opnieuw realiseren wat de kenmerken zijn van de democratische rechtsstaat, want daar moet je dan extra aandacht aan



besteden. Een van die kenmerken is het primaat van de politiek, maar als de vraag gesteld gaat worden wie de volksvertegenwoordigers eigenlijk vertegenwoordigen – die vraag werd vroeger niet gesteld, omdat dit als het ware automatisch en bijna organisch in het zuilenstelsel zat – moet je daar je aandacht op richten. De vraag of de staat zelf bepaalde taken wel of niet uitvoert, is in zekere zin een ambtelijk-organisatorische vraag. Die vraag interesseert mij relatief weinig. De ene keer doe je er beter aan om iets bij de staat te organiseren en de andere keer doe je er beter aan om iets uit te plaatsen. Op een gegeven moment zijn alle spoorwegen genationaliseerd. In Nieuw-Zeeland is dat na vijftien jaar privatisering overigens opnieuw gebeurd. Daar was een bepaalde reden voor. DSM is uit staatshanden gegaan. Prima, maar je moet weg uit die organisatorische discussie. Je moet veel meer kijken naar verantwoordelijkheden en functies: wat is de functie van de politiek?

Mevrouw **Ter Horst**: Het zou kunnen dat de politiek die manier van werken is verleerd. Zou het ons dan kunnen helpen om bij eventuele toekomstige privatiseringen of verzelfstandigingen een langjarig beslissingskader te maken waarin de vragen waarvan u vindt dat die gesteld zouden moeten worden, daadwerkelijk worden gesteld? Daarbij leg je dus ook vast: nu moeten jullie daar een besluit over nemen. Zou dat helpen?

De heer **Tjeenk Willink**: Natuurlijk, alles helpt wat de politiek in zekere zin dwingt om de discussie te voeren die zij moet voeren, want wij gaan in ons stelsel uit van het primaat van de politiek. Je kunt niet zeggen dat de politiek haar functie niet meer kan of niet wil vervullen. Dan blaas je het stelsel op. De politiek moet dus haar eigen functie uitoefenen en moet definiëren wat die eigen functie is. Daarvoor is politiek debat nodig. Niet voor niets pleitte ik twee jaar geleden voor een kabinet op afstand van de Kamer, want de politiek is dat politieke debat als het ware steeds aan het afromen. Zij is zo gebonden aan het bestuur en dus aan de bestaande verhoudingen dat politieke partijen – zeker partijen die zich moeten herpositioneren – niet de ruimte hebben om dat politieke debat te voeren. Ik heb het niet over het politieke debat in het algemeen over «de» visie op «de» staat, op Europa enzovoorts. Dat is veel te algemeen. Het gaat om de vraag wat wij volgens ons op dit terrein moeten doen, met verschillende visies tegenover elkaar die stapsgewijs worden ontwikkeld. Dat is een van de dingen die dringend noodzakelijk zijn. Het hele Nederlandse stelsel was altijd al erg bestuurlijk en is verder «verbestuurlijkt» en «verambtelijkt» en is vervolgens met handen en voeten verstrengeld geraakt met de markt, zodat niemand meer weet wie verantwoordelijk is voor wat.

De **voorzitter**: Wij sluiten hiermee het gesprek af. Ik dank u heel hartelijk voor uw inbreng. De commissie hoopt daar verder mee te komen.

Sluiting 11.33 u



**Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de  
Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/  
Verzelfstandiging Overheidsdiensten op maandag 4 juni 2012 in  
de plenaire zaal van de Eerste Kamer te Den Haag.**

**Gesprek met: dr. A.H.G. Rinnooy Kan**

Aanvang: 12.00 uur

**Voorzitter: de heer R. Kuiper**

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

F.H.G. de Grave, G. ter Horst, C.A. de Lange, G.H. Terpstra, A. Vliegthart  
en M.B. Vos,

alsmede de heer P.A. van Oort, griffier.

De **voorzitter**: Allen hartelijk welkom, in het bijzonder de heer Rinnooy Kan, voorzitter van de Sociaal-Economische Raad. Ik licht kort de achtergrond van dit onderzoek toe. De Eerste Kamer doet onderzoek naar het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid dat de rijksoverheid heeft gevoerd in de decennia die achter ons liggen. Dat beleid heeft grote veranderingen in onze samenleving gebracht en diverse consequenties gehad voor overheid en burger. Over de betekenis en de uitkomsten daarvan wordt een brede maatschappelijke discussie gevoerd. Dat is ook de reden waarom de Eerste Kamer dit onderzoek is gaan doen. De Kamer wil zich richten op de kwaliteit van wetgeving. De uitvoering van wetgeving is uiteraard ook bij de besluitvorming betrokken geweest. De Kamer wil met dit onderzoek een systematische terugblik doen. De hoofdpunten van deze commissie richten zich op de totstandkoming van het beleid, de parlementaire besluitvorming en de wijze waarop is gerekend met de belangen van de burger. Daarnaast willen wij voor overheid en parlement lessen trekken met het oog op de toekomst. In dit gesprek willen wij ons richten op een historische analyse, aansluitend op adviezen die in de loop der jaren door de SER zijn gegeven. Wij zijn op zoek naar motieven, consequenties en verbeterpunten voor het beleid. Dat zal ook de gang van dit gesprek zijn. Aan het gesprek zullen deelnemen de leden Kuiper, De Grave en Ter Horst. Wij voeren een gesprek met u, mijnheer Rinnooy Kan, met het oog op uw positie en de adviezen die de SER heeft uitgebracht. Wij beschouwen u als een uitstekend geïnformeerd persoon als het gaat om marktwerking, de relatie overheid en burger, en de gevolgen van het beleid gericht op privatisering, marktwerking, verzelfstandiging, enz. Mijnheer Rinnooy Kan, ik sluit aan bij de publicatie «Overheid én markt» die de SER een paar jaar geleden heeft uitgebracht en die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de bezinning op het beleid rondom marktwerking. In de publicatie wordt teruggeblikt en wordt antwoord gegeven op vragen die de Tweede Kamer aan de SER heeft gesteld. De Tweede Kamer vroeg om advies om op een goede manier met deze zaken om te gaan. Ik wil met u een paar stappen terug in de tijd zetten. Laten wij kijken naar de afgelopen twintig, dertig jaar, het tijdsbestek van ons onderzoek. Wat waren de belangrijkste motieven voor het beleid gericht op privatisering en verzelfstandiging, het beleid dat in de jaren tachtig werd geïntensiveerd en dat in de jaren negentig verder zijn uitwerking kreeg? Ik denk aan de kabinetten-Lubbers tot en met -Kok, maar ook daarna. Kunt u iets zeggen over de achtergrond en de motieven van dat overheidsbeleid? Daarna wil ik met u spreken over het thema «publiek belang».

De heer **Rinnooy Kan**: In de eerste plaats veel dank voor uw uitnodiging. Het is een grote eer om te mogen optreden in het lunchprogramma tussen de heer Tjeenk Willink en mevrouw Stuiveling. Ik doe dat met vreugde, maar wel vanuit de beperking van mijn functie. Die laatste wil ik zeker niet overdrijven, maar u verwees terecht naar ons advies «Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes». Dat is ook in de geschiedenis van de SER om allerlei redenen een bijzonder advies geweest, al was het alleen maar omdat het is uitgebracht op verzoek van de Tweede Kamer. In alle bescheidenheid zeg ik dat ik denk dat het de belangrijkste bijdrage is die wij aan dit debat hebben geleverd, zeker recentelijk. U zult het mij niet kwalijk nemen dat ik heel vaak zal terugvallen op datgene wat dit advies aandraagt. Ik weet dat u er allen een blik op hebt kunnen werken. Het laat zeker hier en daar verdieping en uitbreiding toe, maar het is goed om te zeggen dat dit het vertrekpunt definieert van wat ik denk vanuit de Sociaal-Economische Raad te kunnen aandragen aan deze belangrijke discussie, die een veel langere voorgeschiedenis heeft. De discussie is zoals veel discussies begonnen met een gevoel van brede maatschappelijke onvrede over het feitelijk functioneren van de combinatie van overheid en private sector op een aantal relevante terreinen.

Het woord «marktwerking» heb ik altijd een ongelukkig etiket gevonden. Dat is ook een van de eerste constatering in de adviescommissie die zich vanuit de SER met dit advies heeft beziggehouden. Wij zijn al heel snel overgestapt op het woord «marktordening» als een veel betere aanduiding. En zelfs dat woord is nog incompleet, want waar het uiteindelijk om gaat is een goede mix van institutionele ingrediënten te vinden, van terrein tot terrein variërend, waar markt in klassieke zin en overheid elkaar kunnen vinden en versterken. Het is een volstrekt cliché, maar ik zeg het toch maar: er bestaat niet zoiets als een volstrekt vrije markt. Eigenlijk bestaat elke goed functionerende markt ook in de meeste zuivere zin – neem de beurshandel – bij de gratie van overheidsregulering en randvoorwaarden vanwege de overheid opgelegd. En zo is het elders ook. De aard van de bemoeienis en de randvoorwaarden variëren. Vanaf de jaren tachtig en in zekere zin al lang daarvoor is er een doorlopend politiek debat over wat van geval tot geval de goede mix is.

De **voorzitter**: Als u het woord «marktordening» vooropstelt, bedoelt u daarmee dan ook te zeggen dat er per definitie sprake is van een overheid die iets te ordenen heeft?

De heer **Rinnooy Kan**: Ja, er is geen zuivere markt. Ik ken geen zuiverder voorbeeld dan wat er op de beurs gebeurt. Daar heb je echt vraag en aanbod die op een nette manier bij elkaar moeten komen. In het woord «nette» zit precies opgesloten dat dit inderdaad toezicht behoeft in het belang van al degenen die op de markt actief zijn en die van de resultaten willen profiteren.

De **voorzitter**: Waarom is het een beter woord dan «marktwerking»?

De heer **Rinnooy Kan**: Omdat het een orderingsvraagstuk is. Een ordening resulteert hopelijk in een zekere werking, maar de kernopgave voor de overheid is na te denken, te reflecteren op een passende ordening die profiteert van alles wat wij inmiddels weten over wat markten kunnen. Dat laatste geldt alleen als de ordening voldoet aan de eisen van nauwkeurigheid en zorgvuldigheid.

De **voorzitter**: Ik ga met u een paar stappen terug in de tijd. In de jaren tachtig was er een intensivering van het beleid gericht op privatisering, waarbij ook staatsbedrijven zijn verkocht. Ik denk aan DSM. Ik noem ook de verzelfstandiging; het is een bewuste keuze geweest om de overheid anders te organiseren. Daar lag misschien nog niet direct het idee van marktordening aan ten grondslag. Of denkt u van wel?

De heer **Rinnooy Kan**: Nee, ik denk het niet. Ik denk dat er in heel veel situaties een betrekkelijk plat financieel motief was om te overwegen wat u beschrijft.

De **voorzitter**: Kunt u dat toelichten?

De heer **Rinnooy Kan**: De beeldvorming kan zijn dat het aantrekkelijk voor de overheid is om bepaalde bezittingen te gelde te maken en daarvan op de eigen begroting te profiteren. Dat is vaak een incomplete afweging, omdat er in zekere zin ook activa verdwijnen. De overheid «boekhoudt» wat anders dan een bedrijf. Dat valt dan dus wat minder op. Er zal heel vaak zo'n plat financieel motief geweest zijn. Bovendien, het woord «marktordening» illustreert dat dit een van de vele manoeuvres is die de overheid zich kan permitteren als zij probeert iets aan de marktordening te veranderen, namelijk een integrale overdracht van wat ooit een exclusieve overheidstaak was aan een private partij. Het is goed om van meet af aan het beeld op te roepen dat het maar een van de vele opties is die in principe beschikbaar is.

De **voorzitter**: U zegt dat de overheid het financiële belang eerst liet prevaleren ...

De heer **Rinnooy Kan**: Dat zal een deel van de argumentatie geweest zijn, terwijl de argumentatie juist zou moeten zijn gelegen in het publieke belang dat zo goed mogelijk moet worden bediend. Dat kan overigens ook heel goed door een vorm van privatisering gebeuren.

De **voorzitter**: In welke omstandigheden was het voor de overheid aantrekkelijk om het financiële belang zo te laten wegen? Waren daar goede redenen voor?

De heer **Rinnooy Kan**: Ik vind het moeilijk om daar een algemeen recept voor te geven. Het is op zich een valide afweging, maar ik herhaal dat daarmee natuurlijk ook activa van de staatsbalans verdwenen. Zoiets kun je maar één keer doen. In die zin is het perspectief per definitie al wat kortzichtig, maar er kunnen omstandigheden zijn ... Kijk wat er nu gebeurt in de Zuid-Europese landen. De financiële nood van de overheid kan zo nijpend zijn, dat dit een van de ingrediënten van de oplossing moet zijn. Dan is dat daarmee een gerechtvaardigde route, lijkt mij. Maar nog steeds moet dan ook de vraag gesteld worden of het publieke belang, dat onderliggend bediend moet worden, niet op andere manieren in het gedrang komt.

De **voorzitter**: De woorden zijn een aantal keren gevallen. Laten wij er dan maar meteen op doorgaan. In de SER-studie staat dat bij de afwegingen rondom marktwerking, marktordening het publieke belang aanvankelijk onvoldoende is meegewogen. Kunt u dat toelichten?

De heer **Rinnooy Kan**: Het is niet zozeer een van de dingen, als wel zo ongeveer de belangrijkste aanbeveling van ons. Als ik zou moeten kiezen, is dit de belangrijkste. Wij praten niet zozeer over een zorgvuldige evaluatie van wat er allemaal gebeurd is in privatiserings- en marktwerkingsoperaties. Daar ontbreken ons de competentie en ervaring voor. Wij hebben vooral willen kijken naar het politieke proces en de politieke besluitvorming rond de operaties. Daarbij is ons vooral opgevallen dat de woorden «publiek belang» regelmatig vielen, maar bijna nooit zodanig zijn vormgegeven dat ze ook een praktisch effect konden hebben op de besluitvorming.

De **voorzitter**: Wat had er moeten gebeuren?

De heer **Rinnooy Kan**: Wat er eigenlijk had moeten gebeuren is het volgende. In een ideale situatie moet in de eerste plaats politieke overeenstemming of in ieder geval een royale meerderheid worden bereikt over wat het publieke belang in een specifieke casus is. Dat moet op een zodanige manier, dat het in belangrijke mate meetbaar wordt. Idealiter zou zo iets als een nulmeting moeten aanduiden wat de huidige situatie rond het publieke belang is, zouden alternatieve vormen van marktordening getoetst moeten worden aan het te verwachten effect op die verschillende metingen, en zou na enige tijd geverifieerd kunnen worden of het al of niet de goede kant opgaat.

De **voorzitter**: Dan komen wij op modellen van besluitvorming, waarop mevrouw Ter Horst straks zal ingaan. Ik probeer de historische lijnen nog even scherp te krijgen. U constateert in de studie dat publieke belangen onvoldoende aandacht hebben gekregen. Zij werden in uw woorden niet geïdentificeerd en geoperationaliseerd bij het voorbereiden van het beleid. Ook in de monitoring en de evaluatie werden ze onvoldoende meegenomen. Hoe verklaart u dat?

De heer **Rinnooy Kan**: Het is moeilijk, het is lastig, maar het is wel nodig. Het is verleidelijk om het dan maar even wat vaag te houden, maar dat is het verkeerde soort verleiding. Een van de resultaten van onze advisering zou naar mijn hoop moeten zijn dat er een serieuze, stevige poging wordt gewaagd om het voor elkaar te krijgen. Natuurlijk, het zal nooit perfect zijn, maar het begint met goede voornemens. Die goede voornemens waren er op dit punt niet.

De **voorzitter**: Wat zegt dit eigenlijk over de manier waarop wij beleid in Nederland vormgeven?

De heer **Rinnooy Kan**: In dit specifieke geval is dat onvoldoende zorgvuldig gebeurd met uiteindelijk grote nadelen voor het politieke proces zelf. Het is geen losstaande doelstelling, het heeft iets te maken met de effectiviteit van de politieke besluitvorming. Hoeveel beter zou de discussie verlopen als inderdaad zo iets geprobeerd was als het vastprikken van het publieke belang op een enigszins meetbare manier? Na een jaar of twee, drie, vier, vijf kun je dan eens gaan kijken hoe het loopt. Dat hoeft dan niet gebaseerd te zijn op subjectieve impressies van de politieke participanten, nee, er ligt een harde meting onder. Dat maakt het naar onze overtuiging ook zo moeilijk om achteraf te bepalen hoe het eigenlijk gelopen is. Hoe moet je die vraag beantwoorden? In het op zich heel ambitieuze en grootschalige onderzoek van het ministerie van Economische Zaken dat beschikbaar was toen wij onze advisering begonnen, trof ons het feit dat een nulmeting en vervolgmetingen

ontbraken. Dat maakt het heel erg lastig om een oordeel te vellen over de kwaliteit van het onderzoek zelf. Je schiet bijna per definitie tekort.

De **voorzitter**: Je zou kunnen zeggen dat publieke belangen door de politiek worden vastgesteld, maar het is ergens een beetje circulair. Wat de politiek op een zeker moment als «publiek belang» vaststelt, dat is het dan ook. Maar u doelt nog op iets anders?

De heer **Rinnooy Kan**: Ik mis het woord «meetbaar». Je kunt natuurlijk proberen in kwalitatieve zin te omschrijven wat het publieke belang is. Het publieke belang van een goede taxivoorziening is dat als je je hand opsteekt, er een taxi stopt die je voor een nette prijs langs de kortste route brengt naar het adres waar je wilt zijn. Ik maak het met opzet wat eenvoudig, want van alle privatiseringen is dit er wel een waar de breedste consensus over bestaat dat zij niet helemaal succesvol is geweest. Het is bovendien een betrekkelijk grijpbaar thema. Maar zelfs hier is het niet gebeurd. Als je vraagt of het succesvol is of niet, komt iedereen met een anekdote dat hij een halfuur bij het centraal station heeft moeten wachten, en is het dus geen succes geweest. Ik wil maar zeggen. Het publiek belang is in dit geval niet moeilijk te specificeren, maar als je er niet iets aan meet, dan blijft het allemaal vaag en ongrijpbaar.

De **voorzitter**: Je zou publieke belangen dus sectorgewijs moeten definiëren?

De heer **Rinnooy Kan**: Zeker, probleemspecifiek, opgavespecifiek, van geval tot geval. Ik geef direct toe dat dit soort heel lastig is. Dit is de makkelijke kant van het spectrum, maar ik spring nu even naar misschien wel de lastigste kant van het spectrum: de gezondheidszorg. Met sommige leden van uw commissie begeef ik mij wel eens in discussies op dat terrein. Daar is het natuurlijk heel erg lastig.

De **voorzitter**: In het geval van de taximarkt en in zekere zin ook dat van de gezondheidszorg heb je natuurlijk ook te maken met particulier initiatief, met particuliere ondernemers, waarbij de overheid dan iets doet aan de marktordening. Wij spreken hier heel sterk over privatisering, over vervreemding van staatseigendom: de overheid verkoopt aandelen of een bedrijf. Daarnaast gaat het over het op afstand plaatsen van ambtelijke diensten. Dat is ons perspectief, maar zo komen wij ook bij marktwerking en liberalisering. U zegt dat de besluitvorming onzorgvuldig is geweest. Waar hebben wij dan naar te kijken? Naar departementen, naar het parlement zelf?

De heer **Rinnooy Kan**: Ik geef het reële antwoord en dat is misschien een beetje flauw ...

De **voorzitter**: U moet altijd reële antwoorden geven.

De heer **Rinnooy Kan**: Dan kijken wij naar de departementen en naar het parlement, maar het parlement heeft de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de besluitvorming. Als het daaraan ontbroken heeft, had het parlement er in ieder geval om kunnen vragen. Dat heeft het niet gedaan.

De **voorzitter**: Dit heeft ook onderdeel uitgemaakt van uw analyses?

De heer **Rinnooy Kan**: Ja, want anders hadden wij ook niet kunnen constateren dat het niet was gebeurd.

De **voorzitter**: Wat waren uw ontdekkingen?

De heer **Rinnooy Kan**: Vooral dit. Toen wij dit eenmaal hadden geconstateerd, hebben wij ons vooral willen buigen over de vraag hoe het beter zou kunnen. Welke stappen moet je idealiter in een politiek besluitvormingsproces doorlopen? Wij komen met een heel concrete uitwerking daarvan. Dat is een wat ruimere invulling van de gedachte dat publieke belangen gespecificeerd dienen te worden. Het moet onderdeel uitmaken van een meerstapsproces, dat wij vrij expliciet hebben willen beschrijven.

De **voorzitter**: Daar komen wij straks nog over te spreken. Wij hebben het nu over de weging van de publieke belangen. Daarbij zouden wij in het bijzonder kunnen letten op de positie van de burger. Er is in de loop der jaren veel gesproken over de burger, afnemer van diensten, gebruiker van diensten. Kunt u inschatten hoe de belangen van de burger zijn meegewogen in de besluitvorming?

De heer **Rinnooy Kan**: Als ik het onaardig zeg, is er heel veel lippendienst aan bewezen. Dat is natuurlijk alleszins terecht, want dit zou centraal moeten staan in de discussie. De operationalisering van wat dat belang van de burger als afnemer, gebruiker, klant, profiterende partij nou precies is, is de ontbrekende schakel in de ketting. Het lijkt mij alleszins passend dat burgers en voor zover dat relevant is ook bedrijven die ook vaak gebruiker van de dienst waar het om gaat is, centraal figureren. Je kunt niet zeggen dat dit in politieke discussies niet gebeurt, maar het gaat erom hoe het gebeurt en hoe het uiteindelijk doorwerkt in de besluitvorming.

De **voorzitter**: Er moeten dus nieuwe manieren komen om het belang van de burger anders te wegen dan twintig jaar geleden.

De heer **Rinnooy Kan**: Er is alle reden om opnieuw van geval tot geval vrij precies te bekijken wat dat belang dan wel is. Burgers aarzelen vaak niet om hun ontevredenheid te verwoorden. Wat klinkt daarvan in door van wat hen uiteindelijk slecht bevalt? Eigenlijk is dit hele advies een pleidooi voor zo veel mogelijk nuchterheid en precisie. Het debat over marktwerking is heel vaak een ideologisch debat geworden. Er zitten natuurlijk ideologische kanten aan. Dat is niet verkeerd, want politiek hoort voor een deel een ideologisch debat te houden, maar wij hebben het gevoel gekregen dat er te veel ideologie in is geslopen ten koste van de heel nuchtere, praktisch vragen waar ik naar verwijs. Het was voor ons een aangename constatering dat wij over dit beladen thema een unaniem advies konden uitbrengen namens werkgevers en werknemers. Dat stond van tevoren geenszins vast. U weet allemaal hoezeer de vakbeweging zich in de loop van de tijd heeft gekeerd tegen privatiseringsoperaties. Wat mij betreft gebeurde dat af en toe op volstrekt juiste, legitieme gronden. De simpele constatering dat er ruimte was voor meer nuchterheid en degelijkheid en een wat bredere en diepere analyse aan het begin van de rit, heeft de basis gelegd voor die unanimiteit. Daarmee sluit ik helemaal niet uit dat er aan het begin en aan het eind van de rit een politieke-ideologische afweging plaatsvindt, maar het tussenstuk kan in ieder geval in nuchterheid worden ingevuld.

De **voorzitter**: U zegt eigenlijk dat de afweging van publieke belangen heel goed kan plaatsvinden los van ideologische overwegingen.



De heer **Rinnooy Kan**: Zeker, ieder kan er zijn eigen conclusies aan verbinden. Het zijn ook bijna altijd meerdimensionale belangen. Het is zelden één enkele meting die het publiek belang specificceert. In de onderlinge weging daarvan, het toekennen van meer of minder gewicht aan sommige componenten, zit al een eerste politieke inschatting of inkleuring. Dat is allemaal heel goed en dat hoort er juist helemaal bij, maar de basis voor het debat zou veel zakelijker kunnen zijn dan in heel veel gevallen gebeurd is.

De **voorzitter**: Ik kom op een volgende kwestie. U zegt dat besluitvorming zich moet richten op sectoren of in ieder geval specifiek moet zijn. Dat moet van geval tot geval worden bepaald. Wij kunnen het hebben over de taxibranche, wij kunnen het hebben over de spoorwegen, wij kunnen het hebben over de energiesector. Hebben wij dan te letten op bepaalde kenmerken van markten? Hebben wij het over sectoren, bijvoorbeeld het openbaar vervoer? Wat is «van geval tot geval»?

De heer **Rinnooy Kan**: Ik denk dat de afbakening gedefinieerd wordt door de mogelijkheden van samenhangend beleid. Dat kan soms klein en soms groot zijn. De gezondheidszorg is heel erg groot, de taxibranche is betrekkelijk klein. In beide gevallen geldt dat er zoiets is als een samenhangend beleid. Als je er een klein deel uithaalt, dan doe je de rest zodanig tekort dat het onverstandig is. Je kunt heel makkelijk deelreinen van de gezondheidszorg identificeren die ook wel eigen interventies mogelijk maken, maar er zijn zoveel raakpunten met wat daaromheen gebeurt, dat dat niet verstandig is. Ik denk dat dat het vertrekpunt van de discussie moet zijn.

De **voorzitter**: Wat is in dit verband «samenhangend beleid»? Bedoelt u dat het ressorteert onder één departement?

De heer **Rinnooy Kan**: Niet per se.

De **voorzitter**: Wilt u dat nog even toelichten? Wat is samenhangend beleid?

De heer **Rinnooy Kan**: Samenhangend beleid is beleid dat in samenhang tot stand kan komen. Het terrein moet je zo klein mogelijk kiezen; dat komt de overzichtelijkheid ten goede. Maar ook weer niet zo klein dat je van tevoren al kunt inschatten dat datgene wat je op dat kleine terrein gaat organiseren, zodanige repercussies gaat hebben voor de directe omgeving, dat je gedwongen bent om in een vervolgfase direct dat grotere terrein in beschouwing te nemen. Wat laat zich redelijk afbakenen in termen van beleidsinstrumenten en beleidsimpact? Dat kan één ministerie zijn, dat kan een deel van een ministerie zijn, dat kan een aantal ministeries betreffen. Dat is in deze benadering betrekkelijk irrelevant.

De **voorzitter**: Ik sluit dit hoofdstuk af. De gedachtewisseling wordt voortgezet door collega De Grave, die specifiek zal ingaan op vragen rondom de markt.

De heer **De Grave**: Ik wil eerst proberen nog een slagje dieper te gaan. Het rapport heeft als ondertitel: het resultaat telt. Dat is heel fascinerend, want het geeft een zekere mate van exactheid. De jurist/politicus denkt altijd: als wij het maar een beetje kunnen concretiseren, dan worden de afwegingen beter. U geeft al aan dat het rapport daarom een beetje wegblijft bij een oordeel over het resultaat van de afgelopen 20 jaar. Dat is

omdat er geen goede parameters ex ante en ex post waren. Ik ga even door op die belangen van de burgers. Die moet je goed ex ante in beeld brengen. Zit daar niet een beetje het probleem dat de belangen van de burgers heel divers kunnen zijn?

De heer **Rinnooy Kan**: Natuurlijk.

De heer **De Grave**: Ze zijn ook heel ongelijksoortig. Uiteindelijk moet een duidelijke politieke weging plaatsvinden van de onderlinge verhouding van die belangen.

De heer **Rinnooy Kan**: Absoluut. Ik wil op geen enkele manier de indruk wekken dat het publieke belang op zich onduidelijk en objectief vast te stellen is. Daar zit een politieke inkleuring en inschatting aan. Daar kan een wezenlijk politiek meningsverschil over bestaan. Dat hoort er misschien zelfs wel te zijn. Het is waarschijnlijk te veel gevraagd om te veronderstellen dat dat in een unaniem vertrekpunt resulteert, maar een serieuze politieke partij die zich aan deze discussie waagt, moet voor zichzelf vaststellen wat de essentiële componenten ervan zijn. En dan maar kijken of er medestanders voor te vinden zijn.

De heer **De Grave**: Een laagje dieper zit het volgende: je moet van tevoren een zekere inschatting maken van de te verwachten effecten van een zekere ordening langs de lijn van de markt of een ordening bij de overheid. Ik geef twee voorbeelden. Op het punt van energie kun je vanuit het belang van de burger kijken naar de betaalbaarheid: hoe krijg ik de meeste waarde voor mijn euro? Dan is er een beeld ex ante en een beeld ex post. Een beeld ex post wordt sterk beïnvloed door de ontwikkeling van de olieprijs. Dat is natuurlijk een lastig element. Je zit met de invulling van het belang van de burger waarin exogene factoren een belangrijke rol kunnen vervullen. Hoe ga je daarmee om? Het maakt het ex ante lastig, maar het maakt ook het maatschappelijke debat ex post heel lastig.

De heer **Rinnooy Kan**: Dit is een veel breder fenomeen. Het geldt op andere overheidsterreinen net zo goed dat onvoorspelbare exogene ontwikkelingen uiteindelijk het publiek belang kunnen beïnvloeden, negatief of positief. Ik zou zeggen: als er perspectief is van grote onzekerheid, dan kies je voor een beleidsvariant die daar maximaal tegen bestand is. Zoiets als de veerkracht van het beleid of het aanpassingsvermogen van het beleid of de mogelijkheid van tussentijdse bijstelling van het beleid wordt dan een onderdeel van de kwaliteitsmeting ervan. Als de inschatting is dat er grote fluctuaties in de olieprijs te verwachten zouden zijn en er op langere termijn hoe dan ook een stijging te verwachten is, dan kies je voor een energiebeleid dat daarop anticipeert en dat dus rekening houdt met de noodzaak en de wenselijkheid van het aanboren van alternatieve energiebronnen in de loop van de komende tien, twintig, dertig, veertig jaar.

De heer **De Grave**: Maar daar zit een bestuurlijk dilemma. Er is natuurlijk een maatschappelijk debat over de ene of de andere ordening. Daarbij worden argumenten uitgewisseld. Als het argument is dat de ene ordening doelmatiger is dan de andere, dan kan dat al botsen met onzekerheidsverwachtingen rond wat er gaat gebeuren.

De heer **Rinnooy Kan**: Natuurlijk. De overheid beschikte indertijd over een uitstekende Adviesraad voor Energievraagstukken. Het had in de rede gelegen om vanuit het parlement te proberen de discussie te concen-

treren op zaken waar men verstand van heeft. Dan zou het parlement aan deze adviesraad hebben kunnen vragen om bijvoorbeeld vijf energiescenario's te maken. Die scenario's zouden betrekkelijk specifiek kunnen zijn, zo mogelijk met een inschatting van de relatieve waarschijnlijkheid. Dan zouden wij onze ideeën in ieder geval hebben kunnen toetsen op hun doorwerking. Dan zouden wij iets hebben kunnen zeggen over de gevoeligheid van onze ideeën voor heel verschillende toekomstige ontwikkelingen, die zich alle kunnen voordoen en die dus alle relevant zijn. Dat is een manier om hiermee om te gaan.

De heer **De Grave**: Ik wil een koppeling maken naar een ander voorbeeld: de spoorwegen. Hoever kunnen wij echt komen met het beter van tevoren inschatten van de belangen van de burger als onderdeel van de maatschappelijke en politieke besluitvorming? Als je mensen om een oordeel vraagt, dan merk je een sterke correlatie met de eigen ervaringen, bijvoorbeeld rond de taxibranche. Als je met mensen van de spoorwegen spreekt, dan zeggen zij: er is in Nederland ook wel iets aan de hand. Er is een enorme toename geweest van het aantal reizigers. De druk is enorm toegenomen. Dan komen er vragen of er wel voldoende is geïnvesteerd. De vraag of het wel of niet verstandig is geweest om te komen tot verzelfstandigde spoorwegen, wordt beantwoord aan de hand van de feiten, terwijl het in de politieke afweging moet gaan om de vraag hoe het zou zijn geweest als wij het niet hadden gedaan. Hoe gaan wij met die discussie om?

De heer **Rinnooy Kan**: Kijk, de couterfactual heb je nooit. Je kunt naar andere landen kijken, maar dat wordt al gauw tricky. Er zijn andere landen die het misschien iets anders doen. Met een beetje geluk vind je daar nog wel eens wat, maar je zult nooit weten hoe het in Nederland zou zijn gegaan als ProRail niet was gecreëerd. Het is niet anders. Je kunt een inschatting maken, maar je moet accepteren dat dat hoe dan ook een subjectieve inschatting is.

De heer **De Grave**: Dat is een onderdeel van die nuchterheid: blijf weg bij beelden van absoluteheid.

De heer **Rinnooy Kan**: Je kunt kijken naar de manier waarop andere landen die afweging maken. Soms zit daar echt heel nuttig en bruikbaar bewijsmateriaal bij. Dat staat in ons advies in een aantal tabelletjes. Uit mijn hoofd zeg ik dat het gaat om het Pique-onderzoek. Daarin is geprobeerd om in verschillende landen te bekijken hoe de verschillende beleidsvarianten hebben uitgepakt. Je moet er heel voorzichtig mee zijn.

De heer **De Grave**: De commissie is nogal eens tegen de vraag opgelopen hoe na een besluit de verzelfstandiging/privatisering ter hand is genomen. Dat is natuurlijk ook een belangrijk onderdeel van de vraag of de belangen van de burgers goed worden behartigd. Het besluit is één, maar hoe gaat het erna? Er zitten ook vraagstukken rond wetgeving aan vast. Je zou denken dat in de SER op dit punt heel veel ervaring en kennis voorhanden zijn. Hoe ga je om met het geven van handen en voeten aan zo'n proces? Dit zijn wij in het rapport niet tegengekomen. Als er ergens gebundelde kennis aanwezig moet zijn, dan is het bij de SER.

De heer **Rinnooy Kan**: Dat is vleidend om te horen, maar feitelijk niet juist. Dat staat ook min of meer in het advies. Wij beschouwen onszelf niet als een onderzoeksinstituut dat dit op eigen kracht zou kunnen. Het is echt een enorm karwei. Om dat te illustreren verwijs ik naar de pogingen van

het ministerie van Economische Zaken om er wel iets over te zeggen. Wij hadden daar nogal wat kritiek op en wij waren niet de enigen, terwijl er heel veel mankracht en tijd in zijn geïnvesteerd. Dat noopt al direct tot een zekere bescheidenheid. Natuurlijk zou het kunnen en misschien is het wel de moeite waard om het nog een keer en nog beter te doen. Wij hebben al heel gauw gezien dat het niet tot onze kerncompetentie behoort. Met alle dank en waardering voor uw vriendelijke woorden, meen ik dat wij daarop niet zo veel te bieden hebben.

De heer **De Grave**: Is het ook niet herkend als een onderdeel van het probleem?

De heer **Rinnooy Kan**: Het is een heel belangrijke vraag, maar dat betekent niet dat je hem zelf kunt beantwoorden. Wij kunnen niet veel meer doen dan zeggen: het is een belangrijke vraag en wij zijn niet 100% gelukkig met de pogingen die tot dusver zijn gedaan om een antwoord te geven. Het is de onderzoekers ook niet helemaal te verwijten, want essentiële metingen zijn niet uitgevoerd.

De heer **De Grave**: Dat is consistent, dank u. Onderliggend heeft de SER of degenen die dit voorbereid hebben, een aantal casussen beoordeeld die parallel lopen met die van ons: spoorwegen, PTT, splitsing energiebedrijven en re-integratie. U bent al ingegaan op de belangrijkste conclusie. Zijn er uit die analyse van de casussen meer elementen gekomen waarvan u zegt: die zijn voor het werk van deze commissie belangrijk als het gaat om de kwaliteit van wetgeving?

De heer **Rinnooy Kan**: Dat dacht ik wel, tenminste, dat zou ik hopen. Wij hebben geprobeerd een aantal lessen voor de toekomst te formuleren. Ik wil daar met plezier iets over zeggen, maar ik heb begrepen dat dat straks aan de orde komt. Eigenlijk horen die in dat hoofdstukje thuis. Ze zijn van geval tot geval nader te onderbouwen en te illustreren met wat wij tegengekomen zijn. Dat zijn lessen van het type «aandacht voor het concurrentieproces», «aandacht voor consumentengedrag», enz. We hebben er ongeveer acht. Die kunt u in het verslag lezen en die wil ik met alle plezier nader toelichten. Daar zit, denk ik, onze belangrijkste les voor de toekomst, naast de algemene discussie die wij nu al met elkaar voeren.

De heer **De Grave**: Dat lijkt mij een mooi bruggetje naar collega Ter Horst.

De **voorzitter**: Dank u wel. Wij willen inderdaad een volgend thema aansnijden waarover al enige opmerkingen zijn gemaakt. Wij zullen ons richten op het proces van besluitvorming, met name uw eigen adviezen in dezen.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik begin met het kader waarin het advies is geschreven. Het heet «Overheid én markt» en er zit alleen een plaatje bij van de markt. Ik weet niet of het de Albert Cuypmarkt is ...

De heer **Rinnooy Kan**: Juist u als oud-wethouder van Amsterdam moet weten hoeveel regelgeving er rond de Albert Cuypmarkt nodig is.

Mevrouw **Ter Horst**: Dat is waar. U spreekt van marktordening, waar het woord «markt» in voorkomt. Is de drinkwatersector in uw ogen een markt?

De heer **Rinnooy Kan**: Laat ik maar ja zeggen, maar vreselijk relevant vind ik die vraag niet. De interessante vraag is hoe de markt is geordend. Natuurlijk is er iets van een markt: er is vraag, er is aanbod, er is concurrentie, hoewel dat erg tegenvalt, want je zit min of meer opgescheept met de leverancier die hoort bij je huis.

Mevrouw **Ter Horst**: Het gaat mij erom wanneer u iets een markt noemt. Noemt u een dienst die door de overheid wordt geleverd ook een markt?

De heer **Rinnooy Kan**: Het is een beetje een semantische kwestie. Een volstrekt monopolie vind je in de theorieboekjes onder het hoofdje «marktvormen», terwijl je ook de stelling zou kunnen verdedigen dat de klanten niet zo heel veel te vertellen hebben en de aanbieder achterover kan leunen als er echt een monopolie is. Wat eraan ontbreekt, is datgene wat wij met elkaar intuïtief typerend voor een markt vinden: iets van concurrentie, iets van een keus. Of die keus verstandig wordt gemaakt of niet, is de vraag. Of de concurrentie effectief is of niet, is de vraag. Maar in de beleving van het begrip is dat ...

Mevrouw **Ter Horst**: Met andere woorden, uw advies begint op het moment dat besloten is dat er marktordening moet komen. Of is het advies ook van toepassing als die vraag nog niet beantwoord is?

De heer **Rinnooy Kan**: Er is altijd wel iets van een markt. Op elk moment is er een reden aan te dragen om ons af te vragen of de manier waarop een bepaalde voorziening gerealiseerd is, in lijn is met onze huidige opvattingen over een daarmee te dienen belang.

Mevrouw **Ter Horst**: Als uw beslissingskader wordt gehanteerd, dan kan het parlement ook tot de conclusie komen: wij doen het niet?

De heer **Rinnooy Kan**: Absoluut, zonder enige twijfel.

Mevrouw **Ter Horst**: Het begint dus op moment nul. Dat was voor mij van belang.

U hebt gesproken over het publieke belang en u zegt dat het zeer belangrijk is dat er discussie wordt gevoerd over wat het publieke belang is. Daar kan ik mij van alles bij voorstellen. Verschillende politieke gezindten zullen er wat anders over denken, maar daar kom je wel met elkaar uit. Wat u niet hebt genoemd, is of je vindt dat het publieke belang het beste kan worden geborgd door de overheid, door de markt of door een combinatie daarvan. Denkt u dat je daar ook in een debat uitkomt? Of is dat zo ideologisch gekleurd dat dat buitengewoon moeilijk zal zijn?

De heer **Rinnooy Kan**: Dat zou nu juist bevorderd moeten worden door de benadering die ik bepleit. Natuurlijk moet je dit gaan doen. Dat is uiteraard de relevante vervolgvraag. Als het mogelijk is om een voldoende brede overeenstemming te bereiken over de componenten van het publieke belang – laten wij veronderstellen dat die ook tot op zekere hoogte meetbaar kunnen worden gemaakt – dan kun je een vervolgsprek voeren over je taxatie van het bedienen van het publieke belang op die verschillende componenten als je voor andere manieren zou kiezen om de markt in kwestie te ordenen. Dat is precies het nuchtere deel van het debat. Ik kan voorspellen wat je dan gaat tegenkomen. Bij verschillende marktordeningsvarianten zullen in een ideale situatie waarden horen op de verschillende dimensies van het publieke belang. Het zal zelden of nooit het geval zijn dat één marktordeningsvariant alle andere

op alle dimensies domineert bij alle metingen. Dat zou een klein wonder zijn. Je moet veronderstellen dat er dan inderdaad nog steeds volop ruimte is voor verschillende politieke taxaties. Je weet dan waarover je het oneens bent. Dat lijkt mij een geweldige stap in de goede richting.

Mevrouw **Ter Horst**: Dus u acht het denkbaar dat het met dit beslismodel in het achterhoofd mogelijk is om tot een vrij rationele beoordeling te komen bij de vraag of in een bepaalde sector een bepaalde marktordening beter is dan in een andere sector?

De heer **Rinnooy Kan**: Ja, en in ieder geval waar zij onderling van elkaar verschillen. Dat lijkt mij waar het om gaat. «Beter» veronderstelt dat een ordening het over de volle breedte van alle taxaties en metingen beter doet dan een andere. Misschien is dat ook zo. In dat geval ben je er snel uit, maar in de praktijk zal het vaak niet zo mooi lopen. De kwaliteit van het debat en van een vervolgdebat twee, drie, vier, vijf jaar later zal positief gediend zijn met een rationele en nuchtere basis.

Mevrouw **Ter Horst**: Is dat ook de reden waarom u verschillende varianten bepleit? Pas als je verschillende varianten doorexerceert kun je zien of ze van elkaar verschillen.

De heer **Rinnooy Kan**: Natuurlijk. Ook dat is in de praktijk bijna nooit gebeurd, terwijl het vaak om heel grote kwesties gaat. Het algemene verwijt in onze richting kan zijn dat het ingewikkeld wordt en dat het lang gaat duren en dat het misschien veel geld kost, maar de onderliggende belangen zijn zo groot en zo centraal in de beleving van de burgers over hun eigen welzijn, dat die inspanningen meer dan de moeite waard zijn.

Mevrouw **Ter Horst**: Helder. Wie het rapport leest, moet volgens mij tot de conclusie komen dat je, als je dit besluitvormingsmodel zou hanteren, alle elementen waarvan je kunt bedenken dat ze van belang zijn, in je besluitvorming betreft. Dat is heel mooi. In die zin lijkt het mij een prima model. De vraag is eigenlijk wat ermee gebeurt. In het rapport staat dat de SER acht lessen heeft getrokken. En dan volgt dat rijtje. Het is heel boeiend dat de SER dat heeft gedaan, maar de vraag is natuurlijk of degenen die straks de besluiten nemen, die acht lessen ook hebben getrokken.

De heer **Rinnooy Kan**: Dat is een goede vraag. Zoals op elk SER-advies, is er door het kabinet op gereageerd. Die reactie hebben wij gekregen. Ik zou haar met plezier willen toezenden als u haar nog niet heeft. Er is heel positief op gereageerd. Op een paar onderdelen van het beleid is er iets terug te vinden van onze aanbevelingen. Er is een integraal afwegingskader actief voor wetgeving van de rijksoverheid. Daarin zit voor een deel verstopt wat onze effectanalyse beoogde te bereiken. Maar er zijn ook verschillen. Wij zien dus reden voor een iets hoger ambitieniveau. Ik noem een belangrijk verschil: het afwegen van verschillende beleidsvarianten is geen verplicht onderdeel van dat integraal afwegingskader. Terwijl wij vinden dat het, als het enigszins mogelijk is, een verrijking en een versteviging van het debat zou opleveren. Dat is een van de verschillen die wij zelf hebben geconstateerd. Wij hebben een vrij lange brief aan het kabinet gestuurd waarin wij daar aandacht voor vragen. Die wil ik u met plezier toesturen, opdat u de correspondentie compleet hebt. Dat is tot dusver het belangrijkste vervolg geweest. Ik zou het eerlijk gezegd geweldig vinden als de Tweede Kamer, die bij uitzondering dit advies gevraagd heeft, in een voorkomend geval in de

nabije toekomst expliciet gebruik probeert te maken van onze effect-analyse en de stappen zou doorwandelen. Het is uiteraard aan de Kamer, maar ik hoop echt dat het een keer gebeurt, het liefst in een enigszins overzichtelijke setting. Om het in één keer in de gezondheidszorg te doen, is natuurlijk mooi, maar dan heb je ook het allerallerlastigste voorbeeld te pakken. Er zijn misschien kleinere ordeningsdebatten die zich op enig moment gaan afspelen. Dan zou het een mooi precedent scheppen als het parlement bereid is om dit kader expliciet een rol te laten spelen.

Mevrouw **Ter Horst**: Kijkt u even terug op de besluitvorming in de Staten-Generaal in de afgelopen jaren. In uw antwoord op een vraag van een van mijn collega's hebt u het woord «onzorgvuldig» laten vallen. Sloeg dat ook op de besluitvorming in het parlement in zijn totaliteit?

De heer **Rinnooy Kan**: Nou, misschien is «incompleet» een beter woord, hoewel je het ook een vorm van onzorgvuldigheid kunt noemen. Het is een wat preciezer formulering. Op gronden die inmiddels duidelijk zullen zijn, vind ik dat er iets ontbrak wat er best bij had gekund. Het was de kwaliteit van de besluitvorming wezenlijk ten goede gekomen.

De **voorzitter**: Wij willen nu de blik vooruitrichten. Wij vragen de mensen die bij ons aan tafel komen, welke lessen wij moeten trekken. U mag de vraag breed beantwoorden. Het gaat niet alleen om de besluitvorming, maar ook om de situatie waarin allerlei besluiten zijn genomen. Na twintig, dertig jaar privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid vraag ik u wat de belangrijkste lessen zijn. Hoe zullen wij vanaf hier verdergaan?

De heer **Rinnooy Kan**: Ik loop dan even kort door onze acht aanbevelingen heen. U onderbreekt mij vast wel als u er meer over wilt horen. De eerste aanbeveling hebben wij uitgebreid besproken: de basis voor het ordeningsbeleid, de analyse die daaraan ten grondslag moet liggen.

De heer **De Grave**: Ik ben altijd erg geïnteresseerd in de vraag waarom dingen niet gebeuren. Over het algemeen doet de overheid dingen weloverwogen, dus als dit onvoldoende gebeurt, is het de vraag waarom. U gaf zelf al aan dat het moeilijk is. Wie zou die nulmeting moeten doen? Moet het departement dat doen? Moet het op de een of andere wijze worden geobjectiveerd? Hoe voorkomen wij dat er vervolgens vier wetenschappelijke rapporten liggen met vier verschillende conclusies? Als oud-bestuurder vraag ik er aandacht voor dat het van algemeen belang is om in dit land eens een keertje iets van A naar B te brengen. Het gaat hier bepaald niet razendsnel. Met die voortdurend vallende kabinetten wordt het alleen maar problematischer. Er is een reden. De reden is dat het complex en moeilijk is. Het is al complex en moeilijk zonder dat deze discussie plaatsvindt. Hoe gaan wij ervoor zorgen dat het bestuurlijk hanteerbaar blijft en toch objectiveerbaar wordt? Stel dat u minister was. Hoe zou u dat dan organiseren?

De heer **Rinnooy Kan**: Het is op zichzelf geen spectaculaire aanbeveling, maar de verantwoordelijke minister is in ieder geval gehouden om met een eigen opvatting ter zake te komen. Hij of zij moet in ieder geval zeggen hoe het publieke belang moet worden gedefinieerd. Er moet een maximum aan meetbaarheid in worden verwerkt. Vervolgens moet duidelijk worden gemaakt wat in ieder geval op dit moment de nulmeting zou opleveren. Het hangt een beetje van het onderwerp af, maar er is geen thema te verzinnen waar wij niet een gespecialiseerde instantie in Nederland voor kunnen vinden die met het nodige gezag een stempel van



goedkeuring kan plaatsvinden. Het is heel goed denkbaar dat partijen in de Tweede Kamer daar heel anders tegen aankijken. Ik zou haast zeggen: het is niet voor niets dat de Tweede Kamer een eigen mogelijkheid heeft om adviezen te vragen. Het initiatief hoort te liggen bij degene die met een plan, een voorstel komt.

De **voorzitter**: U zegt dus dat het bij de minister moet gebeuren. Daar koppel ik meteen een vraag aan. Publieke belangen horen bij die nulmeting. Zou je niet een heel versnipperd beeld krijgen van publieke belangen als dat per departement wordt vastgesteld? Heeft de SER zich over die vraag gebogen?

De heer **Rinnooy Kan**: U kunt zeggen «versnipperd», maar u kunt ook «multidimensionaal» zeggen. Dat klinkt alvast chiquer.

De **voorzitter**: Ik dacht dat ik een heel mooi woord had gekozen, maar ...

De heer **Rinnooy Kan**: ... dat zijn die belangen natuurlijk wel. Er is geen eendimensionaal publiek belang. Was dat maar zo. Dan was het leven, en in ieder geval úw leven een stuk eenvoudiger. Natuurlijk zijn er multidimensionale belangen, natuurlijk kun je van mening verschillen over de verschillende dimensies, natuurlijk fungeren zij in onderlinge samenhang. Het is een inherent lastig begrip, maar het is niet onmeetbaar.

De **voorzitter**: Blijven die dimensies met elkaar samenhangen?

De heer **Rinnooy Kan**: Ongetwijfeld.

De **voorzitter**: Er is natuurlijk een gemeenschappelijk beleid voor nodig om al die onderscheiden definities van publiek belang op elkaar te betrekken.

De heer **Rinnooy Kan**: Zeker, maar je zou de stelling kunnen verdedigen dat het in kaart brengen, bespreken, analyseren, beïnvloeden, sturen van publiek belang de kerntaak van de politiek is. Het is niet verrassend dat het een complex en ingewikkeld concept is waarover je fundamenteel van mening kunt verschillen. Het is de kern van dit debat. Het zou de kern van het orderingsdebat moeten definiëren. Om het orderingsdebat maximale kans op succes te bieden, moet je er alles aan doen om te objectiveren wat geobjectiveerd kan worden. Dat is meer dan in het verleden gebeurd is.

De **voorzitter**: Daarmee wordt nog eens bevestigd wat in de vraag van collega Ter Horst besloten lag, dat het aan de politiek is om publieke belangen vast te stellen. Zo ging het even over de samenhang tussen overheid en markt, maar het is dus aan de politiek.

De heer **Rinnooy Kan**: Absoluut. Het gaat om de democratische legitimatie, om het afleggen van verantwoording over de keuzes. Ik kom op de tweede aanbeveling: meer aandacht voor het concurrentieproces. De elektriciteitssector is in dat verband een heel mooi voorbeeld. Ik pretendeer niet enorme deskundigheid op dat terrein te hebben, maar ook bij vrij oppervlakkige inspectie van het debat daarover stond het woord «concurrentie» centraal. Het was een van de belangrijkste beweegredenen om een verandering na te streven. Achteraf moet je vaststellen dat er te weinig aandacht is geweest voor hoe die concurrentie



tot stand moet komen, in Nederland en met mogelijk spelers van buiten Nederland.

De heer **De Grave**: Te weinig aandacht of achteraf gebleken onvoldoende juiste verwachtingen van wat er zou gebeuren? Dat is een heel groot verschil. Het is cruciaal om daar scherp op te zijn. Wij komen heel veel teksten tegen, maar het is belangrijk om een onderscheid te maken. Is het achteraf gezien een onjuiste analyse geweest? Of is er echt onvoldoende aandacht geweest? Bij de PTT is gedacht dat de OPTA in staat zou zijn om het goed te beheersen. Is dat achteraf gezien een foute afweging geweest of is er onvoldoende over doorgedacht?

De heer **Rinnooy Kan**: Ik vind dat in alle eerlijkheid moeilijk te beantwoorden. Laat ik praktisch illustreren wat ik bedoel met «onvoldoende». Als je denkt dat op deze specifieke markt concurrentie mede tot stand kan komen doordat er elektriciteit van buiten het land leverbaar is, dan is een inschatting van de importcapaciteit die daarvoor nodig is, een wezenlijk ingrediënt. Achteraf is gebleken dat onvoldoende precies gekeken is naar de beschikbaarheid van die importcapaciteit. Dit is een heel plat voorbeeld. Er zijn veel subtielere concurrentieanalyses denkbaar, maar het begint met de vraag of een concurrent überhaupt een kans maakt als hij het zou willen. Als dat onvoldoende gebeurt is, dan zeg ik dat daar onvoldoende aandacht voor geweest is.

De **voorzitter**: Het hangt ook nog samen met marktstructuren, met de aard van markten en producten. Dat ligt in aanbeveling 2 besloten?

De heer **Rinnooy Kan**: Ja. Je zou haast zeggen dat het vanzelf spreekt, maar het simpele feit dat het in verleden niet altijd gebeurd is, maakt het wenselijk om het nog eens een keer te zeggen. Dat geldt eigenlijk ook voor onze derde aanbeveling, over het gedrag van consumenten zelf. Hoe kiezen consumenten? Op basis waarvan kiezen zij? Als je probeert beleidsvarianten, marktordeningsvarianten op hun effect in te schatten, dan hoort dit erbij. Het is onze waarneming dat dat maar heel beperkt gebeurt is. Daarin kun je je behoorlijk vergissen. Je constateert uiteindelijk dat het beleid in de beleving van diezelfde consument niet heeft opgeleverd wat hij er misschien ooit van verwachtte.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik kwam het woord «consumenten» heel vaak tegen in het advies. Er zijn mensen die vinden dat je ook moet kijken naar het belang van de burger. Is «burger» breder dan «consument»?

De heer **Rinnooy Kan**: In alle eerlijkheid hangt dat er een beetje vanaf. Het is een flauw antwoord, maar ik denk het enige juiste. In het geval van de taxiwereld is er een consument, maar is er ook een burger die als niet-consument last of plezier kan hebben van een bepaalde invulling van de taximarkt. Hij kan op enig moment andere vormen van vervoer moeilijker of makkelijker binnen bereik hebben. In sommige gevallen zijn wij als burger allemaal consument, bijvoorbeeld bij elektriciteit, maar in andere situaties is dat niet het geval. Dan is ook de niet-consument een partij die expliciet vanuit de politiek in de overwegingen moet worden betrokken. Er is dus niet één antwoord. Als u één antwoord wilt, dan is het: meestal niet, maar soms ook wel.

De **voorzitter**: De vraag is dan wel of de burger voornamelijk economische afwegingen maakt.

De heer **Rinnooy Kan**: Zeker. Ik neem direct het lastigste voorbeeld: de gezondheidszorg. Daar weten wij dat economische overwegingen een zeer bescheiden rol spelen. Zoals wij het systeem hebben gedefinieerd, is het de primaire ambitie van de burger om zo gauw mogelijk zijn gezondheidsprobleem geadresseerd te krijgen in een voorziening van een zo hoog mogelijke kwaliteit. Wat dat dan precies kost, is in ons stelsel vaak niet eens waar te nemen, laat staan dat het invloed kan hebben op de uiteindelijk te maken keuze.

De **voorzitter**: Hebt u dat in uw model meegenomen?

De heer **Rinnooy Kan**: Dit is een heel goed voorbeeld van de manier waarop het publieke debat zich zou moeten afspelen. Het is de vraag of wij het gezondheidszorgsysteem zo willen inrichten dat de economische afweging wat explicieter onderdeel gaat uitmaken van wat burgers wat ons betreft zouden moeten doen en zouden moeten vinden rond de keuzes die wij in de gezondheidszorg maken. Daar kun je wel of niet een voorstander van zijn. Je kunt ook zeggen dat je het ongepast vindt dat dat een belangrijke rol gaat spelen. Je kunt zeggen dat het misschien wel doorslaggevend moet zijn; andere landen zeggen dat. Het is nu eenmaal niet anders: alles is schaars, dus ook gezondheidszorg. Ergens daartussenin vaar je een koers. In dit soort situaties in die economische dimensie problematisch, maar wel een onderdeel van het debat.

Ik kom op ons vierde punt: aandacht voor de gewenste kwaliteit. Wat wil je uiteindelijk bereiken? Als er zoiets is als een kwaliteitsdimensie, dan is de vraag hoe de gewenste kwaliteit gespecificeerd moet worden heel wezenlijk. Het is dan ook een wezenlijke vraag of in de beoogde marktordening zoiets als kwaliteitsconcurrentie tot stand kan komen. Ik kan de verleiding niet weerstaan om ook nu de gezondheidszorg als voorbeeld te nemen, omdat het daar zo mooi te illustreren valt. Wij zijn nog maar heel kort bezig met het toegankelijk maken van kwaliteitsrelevante informatie voor professionals en cliënten. Ik vind dat een zeer positieve ontwikkeling. Ik denk dat wij moeten bevorderen dat dit gebeurt, maar het simpele feit dat het nu pas gebeurt, geeft al aan dat het niet vanzelfsprekend is. In andere marktordeningsdiscussies ligt het een stuk eenvoudiger, maar het is dus geen vanzelfsprekende zaak dat het gebeurt. Het moet op zijn minst een expliciet onderdeel van de afweging zijn.

De **voorzitter**: Er is natuurlijk altijd een relatie tussen kwaliteit en kosten. Kostenefficiënt werken betekent dat je een reductie probeert te realiseren op kosten die gemaakt worden en dat kan de kwaliteit raken.

De heer **Rinnooy Kan**: Dat kan, maar het hoeft niet. Juist ondernemingen zijn er erg op ingericht om de kosten naar beneden te drijven en de kwaliteit omhoog te krijgen en dat gelijktijdig te doen. Dat kan dus ook. Er is ook zoiets als efficiëntie en effectiviteit van wat je doet of laat. Het is te makkelijk om te zeggen, maar dat is ook niet de bedoeling, veronderstel ik: als je betere kwaliteit wilt, moet je er maar voor betalen. Nee, concurrentiemechanismen zijn er juist voor bedoeld om in beide richtingen simultaan verbetering te realiseren en daar zijn vele voorbeelden van.

De **voorzitter**: In de politiek hebben wij ook debatten gehad, bijvoorbeeld over aanbestedingen bij onrendabele lijnen, om maar wat te noemen, waarbij de vraag was of erop wordt gelet dat bepaalde kwaliteit behouden blijft. Wat vindt u daarvan?

De heer **Rinnooy Kan**: Het kan een volstrekt verdedigbare uitkomst zijn als deze expliciet wordt gekoppeld aan wat het publieke belang is, in dit geval het bereikbaar houden per trein van bepaalde afgelegen delen van het land, en dan het liefst ten minste een, twee of drie keer per dag. Dan heb je direct een voorbeeld van een heel meetbare kwaliteitsindicator, waarmee je een aantal jaren later kunt bekijken of het is gelukt. Ons vijfde punt is om niet al te veel te verwachten van overheidsaandeelhouderschap alleen. Dat is eigenlijk ook een verwijzing naar eerdere discussies, waarin dat toch werd gezien als panacee voor bijna alle kwalen. De overheid draagt over, maar als aandeelhouder, misschien wel grootaandeelhouder of aandeelhouder met heel speciale prerogatieven, zoals gouden aandelen of weet ik wat, kan zij vanuit die rol de touwtjes in handen houden. Wie vanuit ondernemingen het aandeelhouderschap waarneemt, ziet dat aandeelhouders wel degelijk invloed hebben, maar toch eigenlijk betrekkelijk ver afstaan van wat er dagelijks gedaan of gelaten wordt op het niveau van de onderneming zelf, en misschien is dat wel goed ook. Daarom is het ook niet zo verrassend dat het publiek aandeelhouderschap in ieder geval niet meer kan zijn dan een aanvullend mechanisme, waarvan ook niet meer verwacht moet worden dan wat aandeelhouderschap in het algemeen kan opleveren.

De **voorzitter**: Nu hebben we ook te maken met een ontwikkeling waarin de overheid zo'n soort koers heeft gevaren in de afgelopen twintig, dertig jaar. Een van de rode draden door de discussies over privatisering is dat de overheid afstand doet van aandelenbezit, dus staatseigendom vervreemdt. De overweging daarbij is dat het niet nodig is om via aandelenbezit of een aandelenpositie te sturen binnen ondernemingen of bedrijven. Dat zou dan wel op andere manieren kunnen; door middel van wetgeving of toezicht.

De heer **Rinnooy Kan**: Zeker.

De **voorzitter**: In uw advies zegt u dat de mogelijkheden om te sturen door het hebben van een aandelenpositie niet moeten worden overschat.

De heer **Rinnooy Kan**: Sterker nog, door deze constructie kan er een impliciete complicatie bij komen. Er kan wel degelijk een spanning bestaan tussen wat de overheid als financiële aandeelhouder zou moeten nastreven binnen het geprivatiseerde bedrijf en het publieke belang dat op de achtergrond bediend moet worden. Deze liggen niet per se in elkaars verlengde en dat is ook helemaal niet erg. We praten niet voor niets over meerdere stakeholders bij een onderneming. Als de overheid zich identificeert met haar rol als stakeholder/aandeelhouder, kan de stakeholder/gemeenschap daar op enig moment schade van ondervinden of kan zij in ieder geval in een spagaat belanden.

Mevrouw **Ter Horst**: Betekent dat in uw visie dat je eigenlijk nog maar twee modellen overhoudt? Het ene model is dat de diensten door de Staat worden geleverd en integraal onderdeel zijn van de Staat, dus als diensttak en niet in de vorm van aandeelhouderschap, en de andere mogelijkheid is complete privatisering.

De heer **Rinnooy Kan**: Nee, dat zeg ik ook niet. De overheid kan als aandeelhouder doen wat aandeelhouders doen, namelijk invloed uitoefenen op een aantal belangrijke randvoorwaarden rond de onderneming. Dat moet in ieder geval niet worden gezien als bij voorbaat voldoende voor de rol die de overheid zou moeten spelen, namelijk het

publiek belang bedienen. Daar hoort aan de voorkant van de rit een inschatting bij van wat de overheid als aandeelhouder veilig kan stellen, wat het publiek belang verlangt, wat daaraan nog ontbreekt en wat we daar vervolgens op moeten verzinnen.

Mevrouw **Ter Horst**: Maar u ziet het als een volwaardige vorm dat de overheid aandeelhouder is, plus dat er nog wat wet- en regelgeving nodig is?

De heer **Rinnooy Kan**: Ja, zo is het. Er zijn twee uiterste varianten, waarnaar u verwijst, namelijk nul aandelen of honderd procent aandeelhouder. Daar tussenin kan best iets moois tot stand komen, maar dan moeten er geen overdreven verwachtingen bestaan over wat het aandeelhouderschap in isolement gaat opleveren. Heel vaak zal er iets meer nodig zijn. Dat moet ook onderdeel zijn van de analyse die je aan het begin van de rit moet maken.

De heer **De Grave**: Als ik het goed begrijp, zegt u dat je wel een keuze moet maken of het aandeelhouderschap is gericht op financieel gewin of op het behartigen van het publiek belang, want anders loopt dat door elkaar heen. Dat is ook de reden waarom veel gemeenten dat allemaal hebben afgestoten; precies vanwege die dubbele petten.

De heer **Rinnooy Kan**: Dat begrijp ik ook heel goed. Ik zou zeggen dat de zuiverheid van de verhouding ermee gediend is als de overheid als aandeelhouder in belangrijke mate een zelfde aandeelhouder is als de andere aandeelhouders, want meestal zitten er dan ook andere.

De heer **De Grave**: Dan moet zij dus niet een publieke pet opzetten.

De heer **Rinnooy Kan**: Ja en nee. Je mag wel je publieke pet opzetten, maar je moet het instrumentarium hanteren dat de aandeelhouders wordt gegund en daarvan ook de beperkingen onderkennen. Dan is het heel wel denkbaar dat er ook heel zinrijke constructies uit kunnen voortvloeien.

De heer **De Grave**: Ik heb nog één vraag, als dat mag, over het publieke belang en de publieke perceptie. Hebt u het gevoel dat de gemiddelde burger deze nuance goed kan zien? Deze kijkt naar de overheid, die op het ene moment spreekt als eigenaar/aandeelhouder en op het andere moment vanuit het publiek belang. Dat is misschien toch wel heel lastig vanuit de burger gezien.

De heer **Rinnooy Kan**: Ja, dat is het.

De heer **De Grave**: Het is dus toch wel een complex model. In het model dat mevrouw Ter Horst schetst, is het helder. Dan is het of overheid of markt. Als het markt is, heeft de overheid reguleringsinstrumenten.

De heer **Rinnooy Kan**: Ik denk dat we het misschien eens kunnen zijn over deze formulering: als je kiest voor die tussenvorm, moet je daar goede redenen voor hebben en er een duidelijk verhaal bij kunnen vertellen. Maar ik sluit niet uit dat dit onder omstandigheden zo kan zijn. Onze zesde aanbeveling heeft te maken met de balans tussen beleidscontinuïteit aan de ene kant en tussentijds ingrijpen aan de andere kant. Dit is betrekkelijk vanzelfsprekend, maar toch. Je kunt dingen te lang op hun beloop laten, maar je kunt ook te vaak ingrijpen. Daar tussenin zit een verstandige route. Op terreinen als elektriciteit en telecom hebben we

nogal vaak veranderingen meegemaakt, en dat is voor de rust op zo'n terrein uiteindelijk ook een verkeerde zaak. De strekking van de zesde aanbeveling is om dat zorgvuldig te doen.

De **voorzitter**: Met «tussentijds interveniëren» bedoelt u wat de politiek doet? Dit is gericht op de rol die de politiek speelt, nadat de besluiten zijn genomen?

De heer **Rinnooy Kan**: Jazeker. In de ideale wereld zou dat ook iets kunnen zijn waar je van tevoren over nadent. Als je je realiseert dat je bezig bent met een heel complexe interventie en als je weet dat er publieke belangen op het spel staan, kun je ook van tevoren nadenken over de vraag wat een reden of een rechtvaardiging kan zijn om tussentijds terug te komen op iets waarvan we nu denken dat het verschrikkelijk verstandig is. Als we over een of twee jaar zouden zien dat meting A, B of C verschrikkelijk uit de hand loopt, misschien is het verstandig om nu al te zeggen dat we dan echt redenen hebben om ons er opnieuw mee te bemoeien, maar dat we overigens, wat betreft de rest, voornemens zijn om ons er de komende vijf jaar niet mee te bemoeien.

De **voorzitter**: U zegt dus: als er een besluit is genomen, moet je ook een proces inrichten om aandacht te geven aan het monitoren en evalueren van wat er is besloten, maar dat er dan geen interventies moeten zijn. Op vaste momenten zou bekeken moeten worden hoe het besluit wordt uitgevoerd en hoe er in de sector wordt gewerkt.

De heer **Rinnooy Kan**: Ja, maar je kunt ook van tevoren zeggen dat je verwacht dat dit gebeurt, maar dat hoeft natuurlijk niet precies zo te gebeuren. Stel dat je na twee jaar ontdekt dat op een van de deelterreinen niet dit gebeurt, maar dat, dan kun je alvast zeggen dat je dat niet op zijn beloop wilt laten. Dat kan buitengewoon verhelderend zijn voor de actoren die op dat terrein het werk opknappen. Daar wordt dan in ieder geval goed op gelet.

De **voorzitter**: Dat gaat over de inrichting van het besluitvormingsproces en daarna. Hiermee zegt u volgens mij impliciet ook iets over de politiek. Uw opvatting is dat er te vaak interventies plaatsvinden?

De heer **Rinnooy Kan**: Soms wel.

De **voorzitter**: Kunt u daarvan voorbeelden geven?

De heer **Rinnooy Kan**: Ik noem twee voorbeelden: telecom en elektriciteit. Daar hebben we dat met grote regelmaat gezien, maar dat kunt u het beste vragen aan de spelers op die werkterreinen.

De **voorzitter**: Dat gaan we doen.

De heer **Rinnooy Kan**: Zij moeten het dan maar zelf vertellen. Mijn oppervlakkige indruk is dat dit het werken voor hen heeft bemoeilijkt. Dat kan nodig zijn, maar dat moet je dan ook wel weer kunnen uitleggen. Mijn zevende advies sluit mooi aan bij wat wij net bespraken: er moet structureel gemonitord worden en je moet van tevoren afspreken hoe je dat gaat doen. Bij de Elektriciteitswet is dat pas na verloop van tijd toegevoegd. Dat is ook weer zo'n voorbeeld van onzorgvuldige, maar dat is een naar woord, dus laat ik maar zeggen: incomplete besluitvorming aan het begin van de rit. Daarom is het zo prettig en aantrekkelijk om

meetbare indicatoren te hebben die je gewoon kunt volgen. Het lijkt mij voor het parlement interessant om van tijd tot tijd een soort tussenstand te krijgen of het de goede kant opgaat. Waar zien we nu al reden om ons zorgen te maken over wat wij pas over een paar jaar opnieuw met elkaar willen bespreken? Dat monitoringsproces ligt helemaal in het verlengde van de logica van de publieke beleidsanalyse.

Ten slotte een lastig maar ook heel wezenlijk punt. Heel veel veranderingsprocessen zijn verdelingsopgaven en hebben verdelingseffecten.

Sommige delen van de samenleving gaan meer profiteren dan andere en sommige zullen er last van krijgen. Wij vinden heel vaak dat in de besluitvorming en in de discussies over die besluitvorming, de potentiële voordelen relatief veel meer aandacht krijgen dan de potentiële nadelen, terwijl je eigenlijk van tevoren wel weet dat je juist moeilijkheden zult krijgen in de laatste hoek, want dan weten de burgers de politiek wel te vinden. Het zou verstandig zijn om daarover in een vroeg stadium goed na te denken en dat onderdeel te maken van de analyse.

**Mevrouw Ter Horst:** Zijn deze aanbevelingen ook geschikt als je wilt nationaliseren?

**De heer Rinnooy Kan:** Voor een deel wel.

**Mevrouw Ter Horst:** Zou je dit schema of beslismodel dat de SER heeft voorgesteld, ook kunnen gebruiken voor het terugdraaien van een privatisering?

**De heer Rinnooy Kan:** Absoluut, zonder enige twijfel. Bij een discussie over de wenselijkheid daarvan zal in veel gevallen worden geconstateerd dat wij ons hebben vergist en dat we teruggaan naar een eerder model. Dat moet worden gerechtvaardigd door te constateren wat er mis is gegaan, welk publiek belang uiteindelijk slecht is bediend, waarom wij dat vinden, en of wij dat op een zodanige manier kunnen objectiveren dat we over vijf jaar kunnen zeggen dat het achteraf ongelooflijk verstandig is geweest dat we hebben genationaliseerd, want kijk nu eens.

**Mevrouw Ter Horst:** Stel dat uw beslismodel bij toekomstige mogelijke privatiseringen of verzelfstandigingen wordt gebruikt en dat er op een bijzondere wijze elke keer uitkomt dat er geprivatiseerd moet worden, zodat alles waar de overheid nu nog een say in heeft, binnen tien jaar is geprivatiseerd. Ik zal niet vragen of dat een wereld is waarin u wilt leven, maar ik zal het wat feitelijker formuleren. Hoe kan de overheid dan nog vorm geven aan de rol die zij heeft, namelijk dat zij toch verantwoordelijk is voor het publieke belang? Of anders geformuleerd, hoe kun je vorm geven aan de verantwoordelijkheid die door de burgers van Nederland aan de overheid wordt toegeschreven?

**De heer Rinnooy Kan:** Als dat zo zou zijn, wat met alle respect toch wel een heel onwaarschijnlijk scenario is, dan kan dat in dit model alleen als op grond van de analyse die je aan het begin van de rit met elkaar maakt, het gespecificeerde publieke belang in die privatiseringsscenario's meetbaar beter wordt bediend dan in welk ander alternatief dan ook. Dat zou mij in heel veel situaties hogelijk verrassen, maar op grond daarvan zou zo'n besluit worden genomen, als deze methodiek ingang vindt. Dat zou betekenen dat je aan het begin van de rit, misschien met gepast wantrouwen, moet bespreken wanneer je bekijkt of het echt de goede kant uitgaat; liefst op een zodanig moment dat je nog wat kunt terugdraaien of bijstellen.

Daar komt bij dat ook in een geprivatiseerde situatie, met 100% marktwerking, de markt wordt gedictieerd door overheidsregelgeving en overheidsrandvoorwaarden, want dat geldt voor elke markt. De overheid is nooit machteloos. Integendeel. De overheid zit als speler in een beschaafde, moderne economie altijd ergens wel aan het stuur, soms wat meer op afstand, soms wat minder op afstand. Ook in dat scenario zal dat zo zijn, maar dat kan alleen maar zo besloten worden als er ook echt een objectiveerbare basis gelegd kan worden in een analyse van dit type, zodat je moet zeggen dat de belangen van de burgers optimaal worden bediend door deze stap, kijk maar.

De **voorzitter**: Er zijn nog drie andere leden die graag willen meedoen aan de gedachtewisseling, namelijk de heer De Lange, de heer Vliegenthart en mevrouw Vos. Zij zullen achtereenvolgens hun eigen slotvraag stellen. Ik geef allereerst collega De Lange het woord voor zijn vraag.

De heer **De Lange**: Er is het afgelopen uur veel gezegd over het analytische model van de SER. Vanuit mijn achtergrond ben ik een groot liefhebber van analytische modellen, maar ik zie de volgende beer op de weg. De meeste privatiseringsprojecten hebben over het algemeen een heel lange looptijd. Gedurende de looptijd van die projecten heeft het speelveld waarop zij zich moeten voltrekken, de neiging heel sterk te veranderen. Het primaat ligt natuurlijk bij de politiek, maar deze heeft de neiging om de veranderende tijdgeest op de voet te willen volgen en om erg volatiel te zijn. Naar mijn gevoel is die volatiliteit niet aan het afnemen. Als de politiek zo gevoelig is voor de tijdgeest, lopen wij dan niet het risico dat de mooiste analyses worden ingehaald door diezelfde tijdgeest, zodat de maakbaarheid van het hele proces zeer nadelig wordt beïnvloed of misschien zelfs onmogelijk wordt gemaakt?

De heer **Rinnooy Kan**: Ik zou het eerder willen omkeren. Ik zou zeggen dat je juist in een situatie waarin je toestaat om in betrekkelijke slordigheid te debatteren over dit soort wezenlijke thema's de kans eerder toeneemt dan afneemt dat er van maand tot maand, van jaar tot jaar en van vier jaar tot vier jaar bij wijze van spreken weer van voren af aan wordt begonnen. Naarmate je erin slaagt een hechter analytisch fundament te leggen voor dit soort debatten, is de kans iets groter dat dit fundament van jaar tot jaar herkenbaar blijft en in ieder geval niet te negeren is. Voor zover we iets proberen te bereiken, is het nu juist om een wat stabielere basis te leggen onder wat hoe dan ook een ingewikkeld en door de tijdgeest gekleurd politiek debat zal zijn en misschien ook moet zijn. Door op afstand te zetten en te identificeren wat er aan rationele nuchterheid te realiseren valt, kun je dat risico tot een minimum beperken, hoewel het nooit nul zal zijn.

De heer **De Lange**: Alleen als de politiek die gedachte overneemt.

De heer **Rinnooy Kan**: Absoluut. Daarom zit ik te lobbyen voor dit idee, ook bij u. Daar hebt u helemaal gelijk in.

De heer **Vliegenthart**: Ik kom even terug op dat kernbegrip «onvoldoende zorgvuldig» of «incompleet» en op de vraag van het publieke belang. Hoe komt het dat het op z'n minst tot het advies van de SER heeft moeten duren voordat dit idee kon postvatten? Dat is toch iets wat wij moeten vaststellen. Aan het eind van de periode die wij bestuderen, komt uw advies. We hebben de processen die wij bestuderen, bijna twintig jaar



gehad. Heeft dat technische componenten? U zei dat het lastig is. Zitten er ook andere componenten aan, zoals institutionele of politieke? Kunt u daar iets over zeggen?

De heer **Rinnooy Kan**: Het is een gok en niet meer dan dat, dus ik ben blij dat ik niet onder ede sta. Mijn taxatie is dat er gedurende een bepaalde periode, in een soort tijdelijke verblinding van de discussie, disproportionele kwaliteiten werden toegekend aan marktwerking als toekomstige deal. Vanuit misschien begrijpelijke onvrede of ongenoegen over op dat moment matig functionerende overheidsvoorzieningen werd er gedacht: als we er maar wat concurrentie op zetten, zul je eens wat beleven. Zonder dat dit soort vragen werden gesteld, maar dat is achteraf misschien reuze begrijpelijk, is toen besloten om dat te doen en dan te kijken wat er gebeurde. Ik denk dat u er allemaal op sommige momenten in uw politieke loopbaan iets van hebt geproefd. Dat zou mijn verklaring zijn.

De heer **De Grave**: Ik wil er een vraag aan toevoegen. Ik wil niet flauw zijn, maar u had een bepaalde maatschappelijke functie waarin u goed kunt beoordelen hoe dat lag in de jaren tachtig. Het verbaasde onze commissie dat er lange tijd heel brede consensus over is geweest, niet alleen in de politiek, maar ook in de wetenschap en bij het Centraal Planbureau en andere adviesorganen. Totdat aan het eind van de jaren negentig, na het jaar 2000, de eerste discussie ontstond, was er sprake van een heel brede maatschappelijke consensus. Je kunt zeggen dat het parlement deed waar het voor was, namelijk het verwoorden daarvan.

De heer **Rinnooy Kan**: Ik verwijt het ook niemand, want dat zou heel kinderachtig zijn, en ik herken dit beeld. Het is eigenlijk wat ik net probeerde te zeggen. Er zijn ook wel een paar succesjes geboekt. Het is niet allemaal verkeerd of slecht gelopen, maar misschien heeft het tijd nodig om in enige rust na te denken over waar we mee bezig zijn. Misschien is nu een goed moment aangebroken om het in de toekomst beter te doen.

Mevrouw **Vos**: Eerlijk gezegd wil ik precies over dit punt nog een vraag stellen. Het is interessant dat u ons een set van aandachtspunten geeft om tot betere besluitvorming te komen. U geeft aan dat de definitie van publiek belang de kern van alles is. Dat moet veel rationeler dan wij het tot nu toe hebben gedaan. Het is ook zinnig om meerdere beleidsopties op een rij te zetten. Collega De Grave sprak al over de discussie over de NS. Zou het zinvol en dienstig zijn om met dat in het achterhoofd naar die casus te kijken?

De heer **Rinnooy Kan**: Ik zou het geweldig vinden.

Mevrouw **Vos**: Hoe ziet u het voor zich dat de politiek gaat bekijken wat het publiek belang is, hoe we dat gaan definiëren? Zou u iets kunnen zeggen over hoe we dat moeten aanpakken?

De heer **Rinnooy Kan**: Ik kan niets verstandigs zeggen over wat dat gaat opleveren. Misschien heb ik er wel een mening over, maar die is voor u niet zo vreselijk interessant. Ik denk dat de eerste vraag zou zijn wat wij verlangen van het publiek belang dat door de NS wordt bediend. Hoe definiëren en meten we dat? Dat heeft te maken met bereikbaarheid, frequentie, betrouwbaarheid en klanttevredenheid. Laten we bekijken wat de stand van zaken is en laten we eens nadenken over alternatieven voor



de huidige situatie, bijvoorbeeld terug naar het vroegere model of iets wat daarop lijkt. In een recente brief heeft de NS duidelijk gemaakt hoe hij daarover denkt. Hij heeft daarover in ieder geval een duidelijke opvatting, maar er zijn ook wel concurrenten van de NS die er misschien heel anders over denken. Dan krijg je varianten die misschien soms juist weer wat verdergaan. Ik kan het niet helemaal uittekenen, maar u voelt wat ik probeer te schetsen. Zo'n soort discussie zou heel passend zijn en een heel mooi oefenvoorbeeld kunnen opleveren voor de vraag of deze methodiek wat meer houvast biedt. Nogmaals, ik pretendeer niet dat dan ineens zonneklaar is wat volgens iedereen het allerbeste is, zodat we dat kunnen doen. Nee, maar dan zijn de verschillen in opvatting in ieder geval te associëren met verschillen in analyse of in de interpretatie daarvan. Dat gaat helpen, daar ben ik van overtuigd.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Wij sluiten hiermee het gesprek af. Wij hebben gevraagd wat wij wilden vragen. Dank voor de gegeven antwoorden. Wij gaan daar verder mee.

Sluiting 13.20 uu



**Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de  
Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/  
Verzelfstandiging Overheidsdiensten op maandag 4 juni 2012 in  
de plenaire zaal van de Eerste Kamer te Den Haag.**

**Gesprek met: drs. S.J. Stuiveling**

Aanvang: 14.30 uur

**Voorzitter: de heer F.H.G. de Grave**

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

R. Kuiper, G. ter Horst, C.A. de Lange, G.H. Terpstra, A. Vliegthart en  
M.B. Vos,

alsmede de heer P.A. van Oort, griffier.

De **voorzitter**: Ik open deze vergadering van de parlementaire onderzoekscommissie van de Eerste Kamer, die onderzoek doet naar het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de rijksoverheid in de afgelopen decennia. Voor ons derde gesprek heet ik in het bijzonder mevrouw Stuiveling, president van de Algemene Rekenkamer, hartelijk welkom. Dit gesprek zal voornamelijk een terugblik en een historische analyse zijn. Wat waren de motieven? Welke gevolgen heeft dit gehad voor de wetgeving en de totstandkoming van besluiten? Dit gesprek zal in eerste instantie worden gevoerd door de collega's Kuiper, Terpstra en door mij. Daarna zullen anderen hun inbreng leveren.

Met de president van de Algemene Rekenkamer willen wij vooral spreken over de adviezen, maar ook over de rapporten die de Rekenkamer achteraf heeft uitgebracht over verzelfstandigingen en privatiseringen. Wij zijn zeer geïnteresseerd in de vraag in welke mate enige objectivering mogelijk is. Het is overigens een beladen, maatschappelijk en politiek debat. De Rekenkamer is er voor ons allemaal om te bekijken of er tussen al die ideologie ook nog enige feitelijkheid te ontdekken is.

De Rekenkamer heeft de nodige rapporten uitgebracht. Ik neem aan dat men daarbij ook een beeld heeft gekregen van de veelgebruikte argumenten voor verzelfstandiging, die heel vaak gebaseerd zijn op de aanname dat het voor de burger tot betere resultaten voor minder geld zou leiden. Mevrouw Stuiveling, hoe beoordeelt u op grond van uw ervaringen als president van de Algemene Rekenkamer en op grond van uw rapporten de argumenten die gebruikt zijn voor verzelfstandiging?

Mevrouw **Stuiveling**: Terugkijkend op de afgelopen twintig, dertig jaar zie je inderdaad de volgende argumenten: het naar de markt brengen van een taak, het niet meer exclusief voor de overheid zijn van een taak. De markt zou het beter, efficiënter en meer klantgericht doen. Het vervelende is alleen dat die argumenten niet onderbouwd zijn met iets wat lijkt op een nulmeting. Met andere woorden, hoe doet de overheid het op dit moment en wat verwachten we ervan als de markt het doet? Wat moet dan beter zijn? Daarvoor moet je over een nulmeting beschikken over hoe het was. Al die argumenten blijven dus eigenlijk in de lucht hangen, als je later gaat kijken wat er van die argumenten terecht is gekomen.

Dat is één. In de tweede plaats zie je dat de reorganisatiekosten nooit worden ingeschat, dat zij nooit geadministreerd worden en dat men daarover nooit verantwoording aflegt. Daarmee is eigenlijk al gezegd dat het meer een dogmatische discussie voor believers is – zij geloven dat het beter is – dan een discussie die op feiten en onderzoek is gebaseerd.

Daarin staat Nederland overigens niet alleen. De Rekenkamer is onderdeel van een rekenkamerwereld. Er zijn 200 landen en 200 rekenkamers. Als ik bij de collegae rondvraag of zij dit thema kennen – er is ook een werkgroep over privatisering en verzelfstandiging – komt er bij hen hetzelfde uit. Onze Engelse collega heeft 90 reorganisaties, het op afstand brengen van de Engelse rijksdienst, in de afgelopen twintig jaar onderzocht. Hij zegt dat er twee soorten reorganisaties zijn: de ene wordt politiek besloten en moet daarna nog uitgevoerd worden. De andere kent een voorbereiding en wordt daarna besloten. Van beide is echter niet vast te stellen of het een succes is. Van beide typen is ook niet vast te stellen wat het heeft gekost en of het iets heeft opgebracht.

**De voorzitter:** Kunt u misschien iets dieper ingaan op de reden daarvoor? Het is op zich vreemd. Het gebeurt dus niet alleen in Nederland maar overal, en het is dus geen typisch Nederlandse afwijking.

**Mevrouw Stuiveling:** Het gebeurt in ieder geval ook in Engeland.

**De voorzitter:** Ook in Engeland, goed. Dan zou u moeten weten of er voorbeelden zijn van landen waar ze dat wel goed hebben gedaan. Dan zou waarschijnlijk iemand een vingertje hebben opgestoken en tegen u hebben gezegd: maar bij ons is dat goed gegaan. Wat is naar uw inschatting de reden dat het gebeurt op de wijze die u aangeeft?

**Mevrouw Stuiveling:** Als wij daar onderling over praten, komen we al snel tot de conclusie dat niemand van iemand leert. Wij zeggen altijd: afkijken moet. Afkijken is een eigenschap die de rijksdienst niet kent. Elke verzelfstandiging of operatie die zakelijk zou moeten kunnen, ervaren ze als hun operatie die helemaal uniek is. Ze zijn ook heel erg slecht in het van elkaar en door de tijd heen leren. Er zijn ook geen checklists waarop staat welke dingen je moet nagaan om een idee te krijgen. Vaak wordt er politieke druk uitgeoefend om een bepaalde reorganisatie of verzelfstandiging uit te voeren. Dan kunnen ze dus niet meer terug. Dan gaan ze het naar hun beste weten doen in plaats van dat ze bekijken hoe het beter zou kunnen.

Als voorbeeld noem ik de risicoverdeling bij de verkoop van het Staatsvisserhavenbedrijf. Er wordt een contract met een koper gesloten. In het aanvankelijke contract stond dat de haven nog even uitgebaggerd moest worden. Ik ben Rotterdamse, dus ik weet dat havenslib ongeveer het meest ellendige spul is dat je je kunt voorstellen; daar moet je dus even je kop bijhouden. In het aanvankelijke contract stond dat de overheid het risico zou dragen van de laatste beurt uitbaggeren en slib afvoeren. Dan kun je dus net zo goed niet verkopen, want waarschijnlijk was de hele opbrengst van de verkoop tenietgedaan door dit risico. Daar hebben we een punt van gemaakt en later is het contract veranderd. Aan de andere kant zitten vaak mensen die dit type contracten maken. Aan de kant van de verkoper, in dit geval de Staat, zit een groep mensen die het naar hun beste weten en kunnen doen, maar die nog nooit een havenbedrijf hebben verkocht. Zij hebben nog nooit zo'n type contract opgesteld en zij hebben nog nooit met dit soort risico's te maken gehad. Het Staatsvisserhavenbedrijf is pakweg eind jaren tachtig geprivatiseerd. Je zou dus denken dat zij van dit type verkopen geleerd hebben dat zij bij de contractonderhandelingen naar de risicoverdeling moeten kijken.

**De voorzitter:** Dat is interessant, want daarmee legt u een wat ander accent; spreekt u mij tegen als ik het niet goed zie. Tot nu toe heeft de commissie zich vooral beziggehouden met de vraag of je wel of niet moet

overgaan tot verzelfstandiging. Dat is een beetje de ex-anteanalyse. U zegt: als je besluit om te verzelfstandigen, heb dan goed aandacht voor hoe dat moet gebeuren.

Mevrouw **Stuiveling**: Dat is natuurlijk ook onze rol. De Rekenkamer kijkt niet ex ante maar ex post. Dan komen we dus alle argumenten tegen. Dan willen we kunnen onderzoeken of er ongeveer van terecht is gekomen wat men van plan was. Dan blijken de cijfers te ontbreken die bij het plan horen en kunnen wij dus ook niet vaststellen of het plan geslaagd is.

De **voorzitter**: Ook zegt u dat de wijze waarop die verzelfstandiging handen en voeten krijgt, niet altijd optimaal is. Als dat besluit eenmaal genomen is, moet er dus ook goed aandacht zijn voor de wijze van uitvoering.

Mevrouw **Stuiveling**: Zeker, want met name als het een politiek besluit is, voorafgaand aan het maken van de blauwdruk of het projectplan van de operatie, blijken de condities vaak niet aan te sluiten op wat men zou moeten doen. Ik geef een voorbeeld. Ik ben allergisch voor het begrip «budgettair neutraal». Vanuit een kassysteem van het Rijk kun je iemand namelijk niet budgettair neutraal naar een baten-lastendienst verzelfstandigen. Allerlei posten zijn namelijk niet geraamd op het kassysteem van de rijksdienst; daar hoeven ze dan ook geen rekening mee te houden. Echter, als je iemand verzelfstandigt, horen die posten wel in de openingsbalans te zitten. Dat kun je dus niet budgettair neutraal doen.

De **voorzitter**: Kunt u een voorbeeld geven, zodat we het allemaal kunnen volgen?

Mevrouw **Stuiveling**: Ik heb een goed voorbeeld: de rijksdienst verzekert zich niet. Dat hoeft namelijk niet. Dat is de wet van de grote getallen. Als je de rijksmusea gaat verzelfstandigen, lijkt het mij wel handig dat die rijksmusea een verzekering afsluiten. Waar halen zij dat geld vandaan als het budgettair neutraal moet gaan? Dat zit dus niet in hun exitbegroting, want het Rijk verzekert zich niet, maar het moet wel in hun nieuwe begroting zitten.

De **voorzitter**: Je zou eigenlijk zeggen dat de rijksoverheid daarmee bespaart, want daardoor heeft zij geen risico meer.

Mevrouw **Stuiveling**: Hoe dan ook, budgettair neutraal ...

De **voorzitter**: ... is het niet.

Mevrouw **Stuiveling**: ... betekent dat als zij zich daarna moeten verzekeren, het af gaat van het geld dat beschikbaar is voor hun primaire taak. Een ander voorbeeld is het vakantiegeld. De rijksdienst spaart niet voor vakantiegeld. Dat hoeft niet. Wij hebben zoveel continuïteit dat we het vakantiegeld kunnen uitkeren als het mei is. Volgens het Burgerlijk Wetboek moet worden gespaard voor het vakantiegeld. Als je dus per 1 januari zelfstandig wordt en je het geld voor de maanden mei tot en met december niet hebt meegekregen, kan dat dus niet budgettair neutraal; het zat namelijk niet in de oorspronkelijke begroting. Een rijksmuseum gaat dan nat op het feit dat het dat spaarpotje niet heeft. Zo heb ik tal van voorbeelden waarbij de frictiekosten tussen het uit een kas lospeuteren van een organisatie en het in een baten-lastendienst met een beetje behoorlijk startvermogen neerzetten, een budgettair neutrale overgang

onmogelijk maken. Dat wordt echter wel budgettair neutraal afgedwongen. Alleen al op de waardering van hun gebouwen, het grote onderhoud, had afgeschreven moeten worden. Dat is allemaal niet gebeurd.

De **voorzitter**: Los van de inhoudelijke discussies over de bredere thema's, is de wijze van voorbereiding en uitvoering naar uw mening niet zorgvuldig genoeg of te weinig doordacht gebeurd.

Mevrouw **Stuiveling**: In ieder geval wordt niet expliciet erkend dat de transitie van een kas- naar een baten-lastensysteem lastig is. De organisaties krijgen ook mee dat het van de politiek moet en dat ze zich niet kunnen verzetten. Die voelen zich daarna dus ongelooflijk ongemakkelijk. Dan krijgen ze te horen dat ze overschrijdingen hebben. Die hebben ze echter niet, omdat ze te maken krijgen met posten waar nooit iemand over heeft nagedacht. Een kasstelsel laat bovendien geen echte exploitatiebegroting toe. Dus kun je de nulsituatie niet vergelijken met de nieuwe situatie, terwijl iedereen dat graag wil. Tot op de dag van vandaag hebben de musea daar last van.

De **voorzitter**: Dit zijn technielementen die je kunt volgen en waarover u geadviseerd hebt. Ik neem aan dat er een zekere mate van een leercurve moet zijn geweest waardoor dit op een gegeven moment een plek krijgt.

Mevrouw **Stuiveling**: Nee, lange neus, volgende keer weer, want we willen het budgettair neutraal doen. Dat zijn boekhoudproblemen.

De **voorzitter**: U zegt dus dat uw adviezen op dat punt stelselmatig geen plek hebben gekregen in nieuwe afwegingen rond verzelfstandigingen.

Mevrouw **Stuiveling**: Nee, wij brengen dat rapport over de rijksmusea uit, waarin staat dat er op dat punt dingen fout zijn gegaan. Wij veralgemeniseren dit, maar vervolgens wordt er een politiek besluit genomen om weer een groep te verzelfstandigen. Dan denken ze: dat doen we budgettair neutraal, laat die Rekenkamer maar, want dat kost ons een verschrikkelijke smak geld en dat hebben wij niet. Ze willen toch door en dan worden dezelfde fouten gemaakt.

De **voorzitter**: Dat geldt dan ook de wetgever, want die steekt zijn vinger ook niet op.

Mevrouw **Stuiveling**: De dogmatische kant van «wij willen door en dit willen wij graag» wint het kennelijk van de rationele vraag of ze echt gezond in de markt kunnen worden gezet. Het kan wel, want de rijksmusea leven allemaal nog min of meer ...

De **voorzitter**: Dat zou een tegenargument kunnen zijn.

Mevrouw **Stuiveling**: ... maar heb je ze gezond in de markt gezet? Heb je ze een kans gegeven om precies te doen wat je verwacht, namelijk dat ze beter functioneren? Ik denk dat je de balans van de kosten die ze nu hebben ten opzichte van hun primaire geld nog wel zou kunnen opmaken, maar dan moet je er wel de posten bij optellen die toen niet zijn meegeteld.

De **voorzitter**: Laten we terugkeren naar het bredere vraagstuk. U maakt duidelijk dat de Rekenkamer achteraf adviseert ...

Mevrouw **Stuiveling**: Aanbeveelt.

De **voorzitter**: ... aanbeveelt en dat het nodige aan te merken is op de manier waarop de uitvoering plaatsvindt en dat elementen die uit het rapport van de Rekenkamer naar voren komen, onvoldoende plek krijgen.

Mevrouw **Stuiveling**: Ja.

De **voorzitter**: Kunt u een beschouwing geven over de bredere argumentatie die veel gebruikt wordt bij operaties in de energiesector en de post, namelijk dat het de burger meer waar voor zijn geld zou opleveren? De Rekenkamer gaat in belangrijke mate over het geld van de burger, de belastingbetaler. Hoe kijkt u, met uw kennis en ervaring, tegen dit beeld aan?

Mevrouw **Stuiveling**: Ik moet hetzelfde antwoord geven als in het begin. Als wij een beeld hebben van de nulsituatie – wat is de situatie van de burger op het ogenblik van verzelfstandiging of privatisering? – en van de verwachtingen na vijf jaar, dan is er een vergelijkingsbasis. Die basis ontbreekt echter ten enenmale. Het burgerperspectief is niet onze eerste invalshoek, maar wij hebben wel bekeken hoe een aantal organisaties het burgerperspectief in het arrangement met de minister heeft meegenomen. Dan zie je dat een aantal organisaties, zoals ProRail, het reizigersperspectief expliciet in de arrangementen met het ministerie heeft opgenomen. Andere organisaties hebben dat niet gedaan, maar zijn wel bereid om zich daarover te verantwoorden. De NMa bijvoorbeeld geeft aan hoeveel zij de burgerij heeft bespaard.

De **voorzitter**: U zegt dus dat dit helemaal niet goed te beoordelen is. Echter, op verzoek van de Kamer is door het ministerie van Economische Zaken een rapport uitgebracht, waar later nog een advies van de SER overheen is gekomen, waarin staat dat er in het algemeen sprake is van een plusbalans. U zegt eigenlijk dat ze dat helemaal niet goed kunnen beoordelen, omdat er geen nulmeting was?

Mevrouw **Stuiveling**: Inderdaad.

De **voorzitter**: Bent u betrokken geweest bij dat onderzoek van het ministerie van EZ?

Mevrouw **Stuiveling**: Nee.

De **voorzitter**: U hebt ook geen formele bevoegdheden op dat punt?

Mevrouw **Stuiveling**: Nee, iedereen moet vooral onderzoek doen. Hoe meer onderzoek, hoe liever.

De **voorzitter**: Maar de Rekenkamer heeft niet de mogelijkheid om te zeggen dat dit helemaal niet goed kan worden beoordeeld op die wijze, omdat er geen nulmeting was?

Mevrouw **Stuiveling**: Nee, wij kijken naar evaluatieonderzoeken. Onze opvatting is dat weinig onderzoeken die de naam «evaluatieonderzoek» dragen, die titel verdienen. De onderzoeksvraag is dan namelijk helemaal geen evaluatievraag.

De **voorzitter**: Kunt u dat uitleggen?

Mevrouw **Stuiveling**: Wij hebben onlangs een onderzoek gedaan naar alle evaluaties van de afgelopen vijf jaar. De minister heeft de plicht om beleid te evalueren. Wij hebben alle onderzoeken langs een betrekkelijk milde kwaliteitslat gelegd: hebben ze allemaal evaluatieonderzoek gedaan en, zo ja, is dat dan die naam waard? Het percentage heb ik niet paraat, maar ...

De **voorzitter**: Het zal ongetwijfeld niet hoog zijn, als ik u zo hoor.

Mevrouw **Stuiveling**: Fiftyfifty, maar misschien dat er dadelijk een briefje kan komen met de getallen. En van wat wel als evaluatieonderzoek wordt geëfficheerd, is het meeste geen evaluatieonderzoek. Daarin wordt dus niet uitgegaan van de vraag wat de bedoeling was en wat ervan terecht is gekomen.

De **voorzitter**: Ik vat samen. Wezenlijk is dat je kunt objectiveren, zowel in het debat als door evaluaties achteraf, maar dan moet je van tevoren wel een heel goede nulmeting doen en weten wat er beoogd is. Dat punt is vandaag breder aan de orde. Dat roept de vraag op waarom het niet gebeurt. Dat kan verschillende redenen hebben. Een van de redenen is dat het uitermate moeilijk is om op een goede wijze een nulmeting door te voeren. Deelt u dat beeld en zou de Rekenkamer daarin een rol kunnen spelen?

Mevrouw **Stuiveling**: Ik deel het beeld niet. Ik heb nooit gezien dat ze het echt geprobeerd hebben. Laten we het dus eens proberen. Wij doen geen ex-anteonderzoek maar zijn best bereid om mee te denken over dit soort operaties. Dit kan ook heel goed nadat de politiek beslist heeft. In Engeland heeft men geadviseerd om een cool-offperiode van twee jaar in acht te nemen. De politiek bepaalt dus bij een kabinetsformatie, of op een ander moment, dat zij de rijksmusea gaat verzelfstandigen. Dan volgt een cool-offperiode van twee jaar waarin het plan wordt uitgewerkt. Vervolgens komt pas de wet tot stand waarin het hoe en wat staat. Op die manier kun je alle getallen op een rijtje zetten, bekijken wat de verwachtingen zijn, ordelijke wetgeving maken en een uitvoeringstoets doen. Dan ga je niet holderdebolder, budgettair neutraal, zo'n operatie in, met alle onzekerheid van dien.

De **voorzitter**: Dank. Het woord is aan de heer Terpstra.

De heer **Terpstra**: Mevrouw Stuiveling, ik wil met u spreken over het functioneren van de verzelfstandigde overheidsonderdelen in relatie tot het ministerie. Is het aantal verzelfstandigde onderdelen de afgelopen periode toegenomen of gelijk gebleven in Nederland?

Mevrouw **Stuiveling**: Daarvoor moet een onderscheid worden gemaakt tussen privatiseringen, dus het echt naar de markt brengen, en ...

De heer **Terpstra**: Ik bedoel de verzelfstandigde onderdelen van de overheid binnen de overheid zelf.

Mevrouw **Stuiveling**: Er zijn twee bewegingen. De ene beweging is de verzelfstandiging binnen de overheid: de baten-lastendiensten, vroeger agentschappen geheten. Die vallen binnen het ministerie, dus 100% onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast zijn er de rechtspersonen met een wettelijke taak. Dat zijn organisaties die gefinancierd worden voor een bepaalde wettelijke taak. Daar vallen ook universiteiten onder. Die



waren er al voordat ze een rechtspersoon met een wettelijke taak werden. Het is dus een beetje moeilijk om de vraag te beantwoorden of het aantal is toegenomen. Globaal ging in 2010/2011 45 mld. uit de rijksbegroting naar rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Dat geld is verdeeld over globaal ruim 100 zogenaamde clusters: de politieregio's, de universiteiten, de scholen. Bij elkaar zijn dat ongeveer 2 200 organisaties. Er moet een onderscheid worden gemaakt met zelfstandige bestuursorganen, zbo's. Zbo's en RWT's overlappen elkaar gedeeltelijk. 10% van de zbo's is niet tevens RWT. 10% van de RWT's is niet tevens zbo. 80% valt over elkaar heen. Vanuit de Comptabiliteitswet bemoeien wij ons met de RWT's. Dat is dus 90% van het geheel.

De heer **Terpstra**: Hoe beoordeelt de Rekenkamer de financiële verantwoording van die verzelfstandigde onderdelen?

Mevrouw **Stuiveling**: We hebben er tien jaar werk in gestoken om daar uniformering en sortering in aan te brengen. In de eerste plaats om te weten te komen hoe groot dat veld is; wat er rond loopt. In de tweede plaats om te bekijken hoe ze zich verantwoorden. Hebben ze een accountantsverklaring? Is er een rechtmatigheidsverklaring? Die is nodig om aan de eisen van de Comptabiliteitswet te kunnen voldoen. Een beeldverklaring van de accountant is voor de Comptabiliteitswet niet genoeg. Dit is techniek maar heel belangrijk: het geld uit de rijksbegroting wordt uitgegeven voor het doel waarvoor het gegeven is. Dat is het budgetrecht van het parlement. Dat is de rechtmatigheid. Als je dus niet kunt vaststellen dat het geld aan het doel is uitgegeven, komen pas de efficiency et cetera in beeld. Je moet minimaal kunnen vaststellen dat het aan het goede doel is uitgegeven; dat is de rechtmatigheidsverklaring. Wij hebben daar nu tien jaar aan gewerkt en 95% van de rechtspersonen met een wettelijke taak heeft ook een rechtmatigheidsverklaring. Dat is nu dus op orde.

De heer **Terpstra**: Het gaat nu de goede kant op?

Mevrouw **Stuiveling**: Ja, het gaat de goede kant op. Daarnaast wil je dat ze zich verantwoorden voor de prestaties die zij leveren. Het leveren van een publieke prestatie is een wettelijke taak. Daar hoop je dus wat van te horen, maar dat is nog niet helemaal op orde. Laten we zeggen: fiftyfifty. Dat zou veel beter kunnen. De RWT's horen bij het ministerie. De universiteiten horen bij OCW; ook de rijksmusea horen daarbij. De politieregio's hoorden bij BZK. Het desbetreffende ministerie hoort naar de Kamer of de senaat toe goede informatie te geven over wat het publieke geld oplevert in publieke prestaties van een bepaalde sector. Dat is nog niet helemaal op orde.

De heer **Terpstra**: Hoe zou je dat proces kunnen verbeteren? Zouden de ministeries of het parlement meer vragen moeten stellen aan deze verzelfstandigde organen?

Mevrouw **Stuiveling**: Wij hebben de neiging om te zeggen: er zijn allerlei moderne communicatiemiddelen, maak voor elk ministerie een website «rechtspersonen met een wettelijke taak», waar ze allemaal op staan. Geef elk jaar met groen, rood of oranje aan of het wat voorstelt. Zeg welke afspraken je met de RWT's hebt gemaakt en wat het toezicht is. De site van het ministerie biedt dan een overzicht van de afspraken met de universiteiten en laat zien of het goed gaat met de universiteiten. De site laat zien wat met het basisonderwijs is afgesproken en of het daar goed

mee gaat. Die informatie wordt jaarlijks aangeleverd, dus moet het mogelijk zijn om die informatie gesorteerd op zo'n site te plaatsen.

De heer **Terpstra**: Hebt u de indruk dat het parlement of de ministeries voldoende belangstelling hebben voor de vraag hoe het gaat in deze verzelfstandigde onderdelen?

Mevrouw **Stuiveling**: Nee, ik heb niet de indruk dat ze daar voldoende belangstelling voor hebben. Dat is natuurlijk ook een beetje een kwestie van vraag en aanbod. Als de Kamer daar niet altijd gestructureerd naar vraagt, heeft een ministerie ook niet echt de neiging om die informatie gestructureerd aan te bieden. In onze ogen zou dat wel moeten.

De heer **Terpstra**: Zijn er nog grote verschillen tussen de ministeries? Doet de een het beter dan de ander? Heeft de Rekenkamer daar informatie over?

Mevrouw **Stuiveling**: Ja, maar niet zo duidelijk dat je kunt zeggen dat een bepaald ministerie er uitspringt en een ander het slecht doet.

De heer **Terpstra**: Een van de discussiepunten in onze commissie is de vraag of de minister verantwoordelijk is voor een verzelfstandigd orgaan. Met andere woorden, heeft de minister voldoende sturingsmogelijkheden? Hebben onze ministeries voldoende mogelijkheden om deze verzelfstandigde organen aan te sturen, als ze dat zouden willen?

Mevrouw **Stuiveling**: Die vraag kun je niet in het algemeen beantwoorden. Dat hangt van elke afzonderlijke wet af. Ik weet bijvoorbeeld dat er bij de Wet op de jeugdzorg, waarbij het geld naar de provincies is gedecentraliseerd, bewust van is afgezien om enige informatie terug te krijgen en enige aanwijzing te kunnen geven. In de wet is er bewust voor gekozen dat het overboeken van het bedrag naar de provincie gelijk is aan rechtmatig. Klaar. Als het parlement daarmee akkoord gaat, hebben wij het nakijken. Zo is in elke wet apart die verhouding geregeld en zijn er aparte informatieprotocollen. De informatiepositie van het parlement is wat ons betreft doorslaggevend voor wat de minister zou moeten willen weten. Als het parlement een bepaald overzicht over een beleidsterrein wil hebben om te weten of de publieke taak voor het geld goed wordt uitgevoerd, moet het met de minister een informatiearrangement uitonderhandelen. De minister moet het dan weer met die groep uitonderhandelen. Dat zijn namelijk dingen die bovenop de wettelijke arrangementen zouden kunnen komen, als het niet geregeld is in de wet.

De heer **Terpstra**: Dus als een minister niet stuurt en ook niet wil sturen, en als de wet de mogelijkheid geeft om niet te sturen, dan is het voor de Rekenkamer perfect geregeld.

Mevrouw **Stuiveling**: Nee, dan kunnen wij verder niets.

De heer **Terpstra**: Inderdaad.

Mevrouw **Stuiveling**: Wij controleren achteraf. Wat de Wet op de jeugdzorg betreft, hebben wij eindeloos geprobeerd om de wetgever ervan te overtuigen – wij hebben daar namelijk een adviesrecht in – dat hij het niet op die manier moet regelen. Dan zou de wetgever namelijk geen recht op informatie meer hebben. Wij gaan uit van de systeemverantwoordelijkheid bij de minister voor de kwaliteit van de jeugdzorg in het

algemeen. Als hij zich vervolgens geen informatiepositie in de wet verschaft, hebben wij ook het nakijken.

De heer **Terpstra**: In deze discussie hoor je vaak dat het wenselijk is dat beleid en uitvoering van elkaar gescheiden zijn. Vindt u dat een valabel argument om onderdelen van het ministerie te verzelfstandigen? Werkt het in de praktijk goed als je beleid en uitvoering een beetje uit elkaar haalt?

Mevrouw **Stuiveling**: Op zichzelf is het goed om onderscheid te maken tussen verschillende taken. Net zoals wij vele malen zeggen dat toezicht en beleid van elkaar onderscheiden moeten worden. Het mag wel onder één ministerie vallen, maar het mag niet samen in één departementaal onderdeel zitten. Beleid en uitvoering scheiden kan heel goed. Als argument is het voor sommige dingen misschien ook wel aan te bevelen. Je hebt natuurlijk verschillende niveau's van beleid. Uitvoering is niet alleen dom doen wat het beleid voorschrijft. Op het uitvoeringsniveau heb je ook te maken met beleid. Het gevangeniswezen van Veiligheid en Justitie bijvoorbeeld is een uitvoerende dienst, die geheel inpandig binnen het ministerie valt. Het beleid is bij de minister. De uitvoering is bij de uitvoerende dienst voor het gevangeniswezen.

De heer **Terpstra**: Het toezicht wordt onder het volgende blokje behandeld.

Mevrouw **Stuiveling**: Ik kom nog even terug op het beleid. Voor een uitvoerende dienst is het belangrijk dat het beleid niet op en neer gaat. Op het ogenblik zien wij heel vaak een ad-hocbenadering in het beleid. De uitvoering heeft een wat langere adem. Als je verandering wilt brengen in een organisatie, zeker in een grote, heb je een wat langere adem nodig. Je moet met de medewerkers afspreken hoe je het gaat doen, je moet de uitvoering plannen en je moet een cyclus kunnen organiseren zodat de medewerkers wennen aan de nieuwe manier van werken. Als er dan plotseling weer nieuw beleid overheen komt, draait zo'n uitvoerende dienst helemaal dol. Wij vinden dat je beleid en uitvoering mag scheiden, maar niet zodanig dat de beleidskant denkt: laten we morgen en overmorgen weer eens wat anders proberen. Zo kan een uitvoerende dienst absoluut niet werken.

De heer **Terpstra**: Als je beleid en uitvoering scheidt, moet je ook een langetermijnbeleid voeren?

Mevrouw **Stuiveling**: Ja, dan moeten beleidsmakers dat beleid met enige langere adem willen voeren en niet iedere dag iets anders willen verzinnen.

De heer **Terpstra**: Dat is gemiddeld gesproken voor Nederlanders een moeilijke zaak.

Mevrouw **Stuiveling**: Op het ogenblik is dat inderdaad een moeilijke zaak.

De heer **Terpstra**: Dank. Dan gaan we naar het blokje toezicht.

De **voorzitter**: Mag ik nog even terugkomen op een vorig blokje? De Rekenkamer bekijkt de zaken in het algemeen achteraf. Ik heb net begrepen dat het mogelijk is dat u vooraf advies geeft over wetsvoorstellen. Klopt dat?

Mevrouw **Stuiveling**: Ja, dat is artikel 96 Comptabiliteitswet. Als het onze taak raakt, moet een wetsvoorstel aan ons worden voorgelegd, zodat wij advies kunnen geven of de manier waarop het geformuleerd is overeenkomt met de manier waarop wij kunnen werken. Dat is onze enige adviestaak.

De **voorzitter**: Dat is echt een formeel element van de taak van de Algemene Rekenkamer. Stel dat een bewindspersoon de Rekenkamer vraagt om nog eens heel kritisch naar zijn verhaal te kijken. Hij vraagt zich af of alle uitgangspunten goed zijn en of de nulmeting goed is gedaan. Zou u die mogelijkheid willen hebben bij de uitvoering van een bepaalde verzelfstandiging?

Mevrouw **Stuiveling**: Ja, dat zou kunnen. Ik heb liever dat dit bij de Raad van State, waar de uitvoeringstoets ligt, wordt geankerd.

De **voorzitter**: Vindt u dat de elementen die u net genoemd hebt, bij de Raad van State thuishoren? De Raad van State kijkt natuurlijk vooral juridisch.

Mevrouw **Stuiveling**: Het is jammer dat bij de uitvoeringstoets niet ook naar deze dingen wordt gekeken. Een uitvoeringstoets kijkt meer of de palletjes van de wet goed staan.

De **voorzitter**: Waarom zou het dan niet ook logisch zijn dat een instantie die door die rapportages achteraf veel ervaringen heeft en allerlei aanbevelingen doet, waarvan u vindt dat het verschrikkelijk jammer is dat men daar niets mee doet, door de Kamer of een bewindspersoon wordt gevraagd om erbij betrokken te worden?

Mevrouw **Stuiveling**: Je moet erg oppassen dat je jezelf niet tegenkomt in onderzoek. Wij doen aanbevelingen met toekomstwaarde. Dat is al bijna op de rand. Als je vijf jaar later gaat kijken, kom je je eigen aanbeveling tegen. We kijken vijf jaar later dan ook of die aanbeveling goed was. Ik denk niet dat wij structureel in het proces vooraf betrokken moeten zijn. Als je een cool-offperiode zou instellen voor grote politieke beslissingen die min of meer abrupt genomen worden, kan ik mij voorstellen dat je de Rekenkamer in die periode de kans geeft om expertise over te dragen. Dan kan de Rekenkamer zeggen: let hierop en let daarop. Daar heeft zij dan ook de tijd voor; die tijd ontbreekt nu.

De **voorzitter**: Het woord is aan collega Kuiper over het toezicht en de verantwoording.

De heer **Kuiper**: Ook deze laatste gedachtewisseling is interessant. Ik zet haar even voort, voordat ik vragen ga stellen over de parlementaire besluitvorming. Het lijkt wel een structureel kenmerk van het Nederlands openbaar bestuur. Er zijn allerlei organen, Hoge Colleges van Staat, departementen. We nemen heel grote besluiten, maar iedereen vindt het wiel opnieuw uit. Het lerend vermogen is beperkt. Wat de samenhang van het beleid betreft, doen we ons misschien wel tekort. Is dat zo?

Mevrouw **Stuiveling**: Ja.

De heer **Kuiper**: Kunt u dat toelichten?

Mevrouw **Stuiveling**: Er is een enorme beleidsberg. Dat hebben we al vaker geconstateerd. Ik denk dat de optelsom van al het beleid dat we hebben, niet uitgevoerd kan worden. Daarin schuilt een risico in het algemeen, dus ook als je deze verzelfstandigingen en privatiseringen doorvoert. De besluitvorming over wat je wel en niet uitvoert, leg je dan namelijk in feite neer bij ambtenaren die daarvoor niet zijn aangewezen. Ik vind dus dat de politiek veel selectiever moet zijn in het bedenken van nieuwe dingen en nieuw beleid, als men niet zeker weet dat de mensen, het geld en de tijd die nodig zijn om het uit te voeren, in principe min of meer aanwezig zijn. In het algemeen is er bij het bedenken van beleid nauwelijks aandacht voor tijd, geld en mensen om het uit te voeren. Uit al onze onderzoeken blijkt het volgende: óf de tijd is te schaars, waardoor het uitloopt, óf het geld is te schaars, waardoor het duurder wordt, óf de mankracht of expertise ontbreekt om iets uit te voeren. Die verhouding tussen beleid en de kans om het uit te voeren is in Nederland al jaren een probleem. Wij zijn een goed opgeleid volk met allerlei ideeën en wij willen ons even niet laten remmen door praktische bezwaren; maar die praktische bezwaren zijn er echt. Die etaleren wij de hele tijd.

De heer **Kuiper**: Het begint al bij de beleidsbepaling wanneer een zekere verkokering optreedt, omdat ieder departement op een eigen wijze opereert. Ieder departement ontwikkelt zijn eigen paden, ook voor de relaties met verzelfstandigde organen. Daarvoor al brengt men organisaties ook op zijn eigen manier naar buiten. Uw betoog is: leer toch eens wat meer van elkaar?

Mevrouw **Stuiveling**: Ja.

De heer **Kuiper**: Hoe zou dat moeten op het niveau van de beleidsvoorbereiding op de departementen?

Mevrouw **Stuiveling**: Het inmiddels demissionaire kabinet had het plan om een compacte rijksdienst te maken, waarin een aantal expertisecentra zouden samenkomen: de inkoop, de auditdienst van het Rijk. Deze zouden een geconcentreerde expertise aan alle departementen leveren. Het is nog niet van de grond gekomen. Daar is ook geen cool-offperiode voor ingesteld, zodat de plannen rustig konden worden opgebouwd. In principe zou dat al een aantal dingen kunnen veranderen. Over en weer leren moet je ook in de cultuur inbrengen. Ministers zouden eens moeten vragen hoe ze dat bij andere departementen doen en of er in de rijksdienst geen voorbeeld van is. Zij vragen dat echter nooit.

De heer **Kuiper**: De ambtenaar zou het nog kunnen vragen.

Mevrouw **Stuiveling**: Jawel, maar de politieke neiging bij de leiding is om het op de eigen manier te doen.

De heer **Kuiper**: De aanzetten die er zijn, zouden versterkt moeten worden, zodat er bruggen ontstaan tussen departementen en bepaalde dingen meer vanuit een gezamenlijke aanpak worden gedaan?

Mevrouw **Stuiveling**: Ja, en dat ze ook beseffen dat het heel veel geld kost om allemaal dezelfde fout te maken. Het is wel geld van de mensen.

Je mag het voor je eigen ego leuk vinden om het allemaal op je eigen manier te doen, maar misschien is dat niet het beste voor de rijksdienst. Overigens moet je daarmee creativiteit niet «wegorganiseren». Het gevaar is groot dat je het allemaal op één manier doet. Op het ogenblik zie je dat 35-minners – daar hebben we net een rapport over uitgebracht – de rijksdienst niet binnenkomen of er als eersten uitgaan. De rijksdienst wordt dus steeds ouder. Wij maken ons ernstige zorgen over het jonge talent dat in de rijksdienst een plek zou moeten krijgen, omdat dat het naturel in zich heeft voor zo'n site die ik eerder noemde. Behalve dat we praten over de geschiedenis van de afgelopen twintig, dertig jaar, bereiken we een keerpunt in de tijd wat betreft het weer creatief en sprankelend maken van de rijksdienst met jonge mensen.

De heer **Kuiper**: Ja, dus wij spreken nu over de kwaliteit van de rijksdiensten. Er is natuurlijk ook de opvatting dat met het uitplaatsen van diensten – privatiseren of verzelfstandigen – deskundigheid uit ministeries is verdwenen. Wat vindt u daarvan?

Mevrouw **Stuiveling**: Dat hangt af van de deskundigheid die je daar wilt hebben. Naar mijn mening moet er toezichtdeskundigheid komen. Toezicht wordt niet gezien als eigen werk, terwijl de rijksdienst veel meer in de positie komt dat hij toezicht moet houden op al die uitgeplaatste diensten en alle baten-lastendiensten. De ministeries zouden wat minder beleid moeten maken, want dat is er een beetje te veel. Zij zouden toch vooral hun eigenlijke werk moeten doen. Laat ik een voorbeeld geven van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Wij hebben een aantal jaren geleden onderzocht of jeugdstraffen bijdragen aan het enige doel dat daarvoor is geformuleerd, namelijk het voorkomen van recidive. Tot onze starre ontzetting waren er geen recidivecijfers. Dus daar zijn een dienst, een beleidsafdeling en allerlei mensen 20 of 25 jaar druk, druk, druk, en niemand weet iets van de enige toetssteen die is geformuleerd, namelijk het voorkomen van recidive. Daar is geen expertise voor nodig, daarvoor moet iemand zijn gezonde verstand gebruiken. Gezond verstand is iets anders dan expertise. Waarom wordt niet naar die taak gekeken? Wij hebben nu net een rapport over de strafrechtketen uitgebracht. Alle schakels in de strafrechtketen hebben een eigen informatiesysteem en eigen definities. Er is geen idee van het aantal dossiers dat van het OM teruggaat naar de politie, want er wordt anders geteld en gemeten. Dat heeft niets met politieprofessionaliteit te maken, maar alles met de professionaliteit van de ambtelijke ondersteuning, archivering en administratieve verwerking. Dat werk wordt natuurlijk gedaan door mensen die lager in de pikorde staan dan de beleidsambtenaren.

De heer **Kuiper**: U zegt dus dat er na splitsing en scheiding, kwaliteit nodig is om te verbinden en goed toezicht te houden op relaties?

Mevrouw **Stuiveling**: Precies, en die kwaliteit zit niet noodzakelijkerwijs bij beleidsmensen, maar wel bij ambtenaren die snappen hoe archieven, automatisering en administratieve organisaties werken. Die ambtenaren moeten een uniforme definitie krijgen en daarvoor moet er dan wel de politieke wil zijn. Zij kunnen het vervolgens voor elkaar krijgen. Met automatisering kun je daar honderd keer meer bereiken dan de rijksdienst nu bereikt. Onze rijksdienst is op dat punt echt niet modern.

De heer **Kuiper**: Dat is duidelijk.

Mevrouw **Stuiveling**: Oké.

De heer **Kuiper**: Ik wil nu iets anders aansnijden. Het betreft een discussie waarmee de Algemene Rekenkamer zich ook heeft beziggehouden, namelijk over de vraag wat er gebeurt als diensten worden uitgeplaatst en de vorm krijgen van een zelfstandig bestuursorgaan. Dat beperkt de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat is ook de bedoeling, de betreffende dienst wordt op afstand van de minister geplaatst en krijgt een eigen uitvoeringsverantwoordelijkheid. Hoe vindt dan de verantwoording plaats? Immers, beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid is ook beperking van de parlementaire verantwoordelijkheid. Als het parlement de minister aanspreekt, is het antwoord: dat is uitgeplaatst en daarvoor ben ik niet langer verantwoordelijk. Hoe kunnen de parlementaire controle en het parlementaire toezicht op zo'n zbo dan toch plaatsvinden?

Mevrouw **Stuiveling**: Of op een RWT; ik ben van de RWT's. Het is een kwestie van perceptie of je het een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid noemt of het anders inrichten van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik zou voor de laatste formulering kiezen, want dan denk je na over de vraag hoe je dat moet doen. Wij denken in termen van systeemverantwoordelijkheid. Ik neem als voorbeeld nog eens de jeugdzorg. Er is een Wet op de jeugdzorg en de minister moet met de Tweede en de Eerste Kamer kunnen praten over de kwaliteit van de jeugdzorg, niet over de kwaliteit van instelling A of instelling B of een incident. Dat kan misschien een enkele keer voorkomen, maar er zou niet in het algemeen aan de hand van incidenten met de minister moeten worden gesproken. Je moet met de minister kunnen praten over de vraag of de jeugdzorg in Nederland goed is ingericht en functioneert, en hoe de Kamer kan weten dat die functioneert. Dan moet je een ander type informatie uit de sector krijgen dan de informatie van iedere instantie apart. Over die systeemverantwoordelijkheid worden vaak geen goede afspraken gemaakt. De houding is eerder: de verantwoordelijkheid is gedecentraliseerd of buiten de deur gezet in een verzelfstandigde organisatie, nu wil ik ook niets meer weten want anders word ik er verantwoordelijk voor gemaakt. Je houdt echter altijd de systeemverantwoordelijkheid.

De heer **Kuiper**: Als een dienst wordt uitgeplaatst en de vorm krijgt van een RWT, een zbo of een agentschap, hebben de ministeries arrangementen om daarop meer of minder aanspreekbaar te zijn. Is dat u bekend?

Mevrouw **Stuiveling**: Zeker. Ik heb het al gezegd. Als het een agentschap/baten-lastendienst wordt, is dat intern en wordt alleen het boekhoudsysteem veranderd. De 100% ministeriële verantwoordelijkheid blijft echter intact. De arrangementen kunnen ook ieder moment worden veranderd; het zijn managementcontracten. Als de uitvoering buiten de ministeriële verantwoordelijkheid valt, maar niet het feit dat het onderdeel is van het beleid van de minister, moet je daarover aparte afspraken maken, ook met de Kamer. Als je niet bij de Kamer toetst wat zij nog wil weten over bijvoorbeeld de rijksmusea of de universiteiten et cetera, komt dit nooit goed.

De heer **Kuiper**: Je zou ook kunnen zeggen: dat is wettelijk geregeld.



Mevrouw **Stuiveling**: Soms is het niet wettelijk geregeld en soms is het heel algemeen wettelijk geregeld. De tijden veranderen. Dus het kan zijn dat met de Kamer wordt gesproken over de veranderde cultuur en dat de vraag wordt gesteld of soms andere aspecten moeten worden geregeld.

De heer **Kuiper**: Is het te vaak te algemeen geregeld?

Mevrouw **Stuiveling**: Ja. In zoverre, als het al algemeen is geregeld – algemeen en niet te algemeen – wordt er niet bijvoorbeeld eens in de vier jaar opnieuw een goede afspraak gemaakt.

De heer **Kuiper**: Wat gebeurt er als de Kamer toch iets wil weten over uitvoerende diensten, over zbo's, ook al zegt de minister dat ze op afstand zijn geplaatst en dat hij niet meer volledig ministeriële verantwoordelijkheid draagt?

Mevrouw **Stuiveling**: Als de Kamer het zo in het algemeen wil weten, moet zij wel aangeven wat zij wil weten. Wat wil zij weten? Hoeveel mensen er werken? Hoeveel geld er omgaat?

De heer **Kuiper**: Zij wil misschien weten hoe de kwaliteit van de uitvoering is.

Mevrouw **Stuiveling**: Als je vraagt naar de kwaliteit van de uitvoering zul je toch wat specifiekere moeten zijn. Je kunt niet naar de kwaliteit van de uitvoering door alle RWT's vragen. Dat is veel te veel. De vaste commissie voor Onderwijs zou kunnen vragen naar de kwaliteit van het universitaire onderwijs. Daarover zijn inspectierapporten verschenen. Daarnaast kun je afspraken maken over de aspecten waarover je geïnformeerd wil worden.

De heer **Kuiper**: Er is een discussie geweest over het feit dat directeurs van zbo's naast de minister in de Kamer zouden kunnen verschijnen om te vertellen wat zij doen en hoe zij hun verantwoordelijkheid voor de uitvoeringstaak vormgeven. Dat gebeurt bijvoorbeeld in buitenlandse parlementen.

Mevrouw **Stuiveling**: In Engeland komen de secretarissen-generaal in de commissie rijksuitgaven, maar zij hebben daar ook een andere taak volgens de wet. Zij hebben een eigenstandige uitvoeringsverantwoordelijkheid. Het kabinet is daar onderdeel van het parlement. De verhoudingen zijn daar dus wat verschoven.

In het Nederlandse systeem is de minister verantwoordelijk, ook al is hij er met geen vinger aan geweest. Als hij de verantwoordelijkheid niet heeft kunnen dragen omdat hij onvoldoende informatie heeft gekregen, heeft hij zijn toezichtarrangementen of andere zaken niet goed geregeld. Op die manier gaan wij met elkaar om.

De heer **Kuiper**: Als de minister zegt: ik heb een systeemverantwoordelijkheid, maar er is een uitvoeringsverantwoordelijkheid belegd bij uitgeplaatste diensten, zou dan namens de minister in het parlement verantwoording kunnen worden afgelegd over die uitvoering?

Mevrouw **Stuiveling**: Nee, er kan verantwoording worden afgelegd aan de minister. De minister moet daarover verantwoording kunnen afleggen aan het parlement. Dat is ons systeem. Dit neemt niet weg dat zo'n verzelfstandigde organisatie zijn eigen jaarverslag kan uitbrengen en voor mijn part een eigen burgerjaarverslag op internet kan zetten. Dat noemen

wij horizontaal. De organisatie kan zich overal kwetsbaar opstellen en praten, maar dat komt niet in de plaats van de verticale verantwoording.

De heer **Kuiper**: U zei zo-even dat het parlement niet altijd grote interesse toont voor wat er gebeurt bij de verzelfstandigde diensten. U hebt de wens uitgesproken dat er een versterkte parlementaire belangstelling zou zijn voor het toezicht op ...

Mevrouw **Stuiveling**: Ja, maar dan in een discussie met de minister. Het parlement moet niet alleen incident driven zijn, maar bredere belangstelling hebben voor de vraag hoe het met de universiteiten in het algemeen gaat of hoe het met de rijksmusea in het algemeen gaat. Dat is het niveau waarop je wilt dat de minister functioneert.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Vliegenthart.

De heer **Vliegenthart**: Wij hebben eerder vanmiddag gesproken met de heer Rinnooy Kan. Hij sprak over het gebrek aan nulmetingen. Ik stel u daarom nu ook de vraag waarom er geen nulmetingen worden opgesteld. Is dat technisch lastig of zijn er allerlei institutionele en politieke belemmeringen die dit bemoeilijken voordat wordt besloten tot privatisering en verzelfstandiging? Hoe denkt u daarover?

Mevrouw **Stuiveling**: Het is een combinatie van beide. Bij de baten-lastendiensten, voorheen agentschappen, was aanvankelijk de voorwaarde gesteld dat er een goedkeurende accountantsverklaring moest zijn voor de openingsbalans van de intern verzelfstandigde baten-lastendienst. Dat is weer afgeschaft omdat het veel tijd kostte om die cijfers uit de verschillende administraties te plukken. Nogmaals, dat is een frictieovergang tussen het boeken in de kasverplichtingenbasisadministratie en het boeken van een baten-lastendienst in een baten-lastensysteem. Die interne fricties zijn wat gemakkelijker op te lossen dan de fricties die ontstaan bij een plaatsing naar buiten. Men is er toen van afgestapt om dit vooraf als voorwaarde te stellen. Jammer genoeg, want de openingsbalans waarop je alle problemen ziet langskomen, is een mooi markerend moment. Dan heb je in feite de kans om iets te hebben wat lijkt op een nulmeting. Vergis u niet, de kasbasisorganisatie van de ministeries maakt het onmogelijk om exploitatieoverzichten op te stellen. De vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer vraagt mij als lid rapporteur voor Defensie waarom er geen exploitatieoverzicht van de F-16 is. Dat is er dus niet in een kasbasisadministratie. Je kunt dan geen nulmeting opstellen, althans niet gemakkelijk. Je zult dan handmatig een reconstructie moeten maken.

Het tweede deel van het antwoord is dat dit misschien goed uitkomt, want het zou ook wel lastig kunnen zijn als dat overzicht er wel is. Dan zie je misschien allerlei beren op de weg, wat de wil om iets te verzelfstandigen wel eens onderuit zou kunnen halen.

De heer **Vliegenthart**: Dus als ik het goed begrijp, is het lastig in de dubbele zin van het woord: het is technisch lastig en ook politiek. Die twee grijpen op elkaar in en daarom gebeurt het vaak niet.

Mevrouw **Stuiveling**: Die twee elementen versterken elkaar.

Mevrouw **Ter Horst**: U bent sinds 1999 president van de Algemene Rekenkamer. Wat u nu hebt gezegd, hebt u waarschijnlijk vijf jaar geleden in iets andere bewoordingen ook gezegd en misschien acht jaar geleden

ook. Ik waardeer uw uithoudingsvermogen. Hoe kan worden bereikt dat het parlement en het kabinet uw lessen, alle rapporten die de Rekenkamer maakt en de adviezen van de SER en anderen tot zich nemen? Wat moet er gebeuren?

Mevrouw **Stuiveling**: Meer uitvoering en minder beleid. De uitvoering moet politiek centraal worden gesteld. Dat is in Nederland ongelooflijk lastig. Ik ben blij dat wij ons onderzoek doen, want daarop kan dan worden teruggevallen. Een cultuuromslag bij politici krijg ik echter niet voor elkaar.

Mevrouw **Ter Horst**: U zegt: uitvoering centraal stellen. Dat begrijp ik. Als je het vergelijkt met andere bestuursniveaus bijvoorbeeld de gemeenten, dan zie je dat de uitvoering veel centraler staat dan op rijksniveau. Wij proberen op rijksniveau nu juist die uitvoering ver van ons af te zetten.

Mevrouw **Stuiveling**: De vraagstukken van de uitvoering moeten centraal worden gesteld, niet de uitvoering sec. Dus de kwaliteit van de uitvoering en de condities voor de uitvoering moeten centraal worden gesteld. Dit kun je heel goed doen als je de uitvoering uitplaatst en een toezichtrelatie opzet. Je kunt dan veel beter praten over de echte grote vraagstukken van de uitvoering, over tijd, geld, mensen en de ambitie van zo'n uitvoeringsorganisatie, dan dat je dat allemaal een beetje half hebt geregeld en vervolgens alleen nog maar over de ambities van die organisaties kunt praten en niet meer over de tijd, het geld en de middelen en mensen die nodig zijn om die ambities waar te maken.

Mevrouw **Ter Horst**: Hebt u de ervaring dat op het moment dat iets is uitgeplaatst, de neiging van de verantwoordelijke minister, maar met name van de Kamer afneemt om zich ermee te bemoeien? Met andere woorden: hoe dichterbij iets staat, hoe meer men zich daarvoor verantwoordelijk voelt.

Mevrouw **Stuiveling**: Misschien voelt men zich minder verantwoordelijk voor het beleid, maar men heeft geen belangstelling voor de uitvoering. Dat is de kern.

Mevrouw **Ter Horst**: De vraag is dan naar de kip of het ei. Heeft men geen belangstelling omdat het op afstand is geplaatst of is het op afstand geplaatst omdat men geen belangstelling heeft?

Mevrouw **Stuiveling**: Er was ook geen belangstelling voor toen de uitvoering binnen het ministerie bleef. Dan waren er echter altijd directeuren en anderen die er aandacht voor hadden. Het werd dan wel opgevangen. Dan ben je er als ambtenaar met zo'n dienst of directoraat belast, ook veel dichterbij en kun je zeggen: dit gaat echt niet. Als je in het dagelijks leven een verstandhouding met de minister hebt, je hebt negen keer ja gezegd en je zegt de tiende keer: hou op, dit kan ik er niet bij hebben, zal de minister daarvoor wel begrip hebben. Dan is er sprake van een vertrouwensrelatie en kun je een keer nee zeggen. Als het op afstand is geplaatst, is dat veel moeilijker. Als je dan een keer nee zegt, zeggen ze: die man zegt altijd nee. Er is echt een wezenlijk gebrek aan belangstelling voor de kwaliteit van uitvoering, terwijl daar echt des poedels kern in zit: veel te veel beleid en veel te weinig uitvoerders.

De heer **De Lange**: U merkte op dat de politiek heel veel ambitie heeft die door de beperkingen van de uitvoeringsorganisatie vaak niet kan worden

gerealiseerd. Nu zijn ambities mooi en politici moeten vooral ook ambities houden, maar hier ligt misschien een les dat de politiek zich zou moeten beperken als de uitvoering op moeilijkheden stuit.

Een andere invalshoek is de vraag waarom wij deze dingen doen. Aan het einde van de dag doen wij die dingen voor de burger. Als de burger wordt geconfronteerd met de situatie dat de politieke ambitie veel groter is dan de realiteitszin, hoe zou de burger daarop dan reageren? Hebt u daarin enig inzicht?

Mevrouw **Stuiveling**: Niet op basis van onderzoek van de Rekenkamer in het algemeen, maar als je hoort welke ambities politici op de televisie uiten, dan denk je als burger dat het morgen georganiseerd is. De factor tijd is daar gedeeltelijk weggevallen. Het is natuurlijk niet morgen georganiseerd en het kan ook niet morgen georganiseerd zijn. Het oplossingsvermogen dat politici suggereren, kan niet altijd worden bijgebeend door de uitvoeringsorganisaties. Burgers hebben daar best wel last van.

De heer **De Lange**: Dit zou dus ook een les kunnen zijn voor de politiek om bij de communicatie over plannen en wensen, meer realiteitszin te tonen?

Mevrouw **Stuiveling**: Ja, als die realiteitszin met oog voor de uitvoering er is, komt die vanzelf naar buiten als je communiceert, neem ik aan.

Mevrouw **Vos**: Wat mij intrigeert, is dat u zegt dat er veel te weinig aandacht is voor de kwaliteit van de uitvoering. Als wij vandaag de dag naar politieke debatten kijken, is het onderwerp van die debatten vaak iets wat fout is gegaan in de praktijk. Het gaat altijd om de effecten van de uitvoering die is misgegaan. Het is toch moeilijk met elkaar te rijmen dat de politiek, zodra er iets misgaat, op de achterste benen staat, maar blijkbaar niet de vertaalslag maakt naar wat daaraan vooraf is gegaan. Kunt u dat toelichten? Die brug kan ik maar moeilijk slaan.

Mevrouw **Stuiveling**: Wij hebben hierover ook gesproken met de Onderzoeksraad Voor Veiligheid en wij praten er ook over met collegae. Men dempt de put pas als het kalf verdronken is. De vraag is of er wordt gereageerd als je het kalf laat zien dat zal verdrinken, of dat er pas wordt gereageerd als het verdronken is. Bij incidenten wordt toch echt pas gereageerd als het kalf verdronken is. De politici zijn dan heel erg verbaasd over de vormgeving van de uitvoering. Er wordt dan een aantal verbeteringen voorgesteld en aangebracht, maar die leiden er niet toe dat wordt geïnternaliseerd dat hun houding tegenover uitvoeringsproblemen in volgende dossiers moet veranderen.

Ik heb in deze Kamer in een veel eerder stadium het verhaal van de Herald of Free Enterprise verteld. De Herald of Free Enterprise strandde voor de rede van Breskens. Eerst werd gezegd dat de oorzaak een menselijke fout was. Daarna is er, onder andere door professor Wagenaar, onderzoek gedaan naar wat er precies is fout gegaan. Toen bleek dat er heel veel veiligheidsvoorschriften waren, naar ik meen wel 85, maar dat tegelijkertijd om economische motieven de kadetijd heel kort was. Het was uitgesloten om alle veiligheidsvoorschriften na te lopen binnen die kadetijd. Dat is een managementfout, want je geeft iemand een onuitvoerbare opdracht. Vervolgens bleek dat het selectiesysteem van de laagst opgeleide aan boord was: met mooi weer loop ik buitenom en met slecht weer loop ik binnendoor. Wat hij dan tegenkwam, voerde hij uit, en dat ging dus een keer fout.

Dat is de essentie van wat ik zeg. Als je mensen overbelast, als je organisaties overbelast en ze zeggen dat tig keer maar je luistert niet, dan kun je wachten op een drama. Ik kan alleen niet zeggen wanneer dat drama zich zal aandienen.

Mevrouw **Vos**: Als ik dit terugvertaal naar het thema van dit onderzoek dat zich richt op de effecten van de verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken, zegt u dan dat in het begin al een fout is gemaakt doordat een aantal kwaliteiten onvoldoende is geborgd in de overdracht? Welke instrumenten kunnen worden ingezet om te voorkomen dat dit gebeurt? Zit dit in de wetgeving, moet je daarin al zaken vastleggen, of in het feit dat zaken toch te veel op afstand zijn geplaatst waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid te veel is uitgehold? Kunt u daarover iets zeggen? Wat is er gebeurd waardoor er dingen mislopen en uiteindelijk toch vaak wordt gezegd: ik was daarvoor niet verantwoordelijk?

Mevrouw **Stuiveling**: Het zou mij een lief ding waard zijn als de tijd wordt genomen om eerst goed te kijken wat de ambitie voor een verzelfstandiging, bijvoorbeeld van de rijksmusea, betekent voor de primaire taak van de musea en voor het runnen van de musea. Mensen moeten zich realiseren welke verantwoordelijkheid zij bij de leden van de directies neerleggen, die daarvoor ambtenaren waren.

Mevrouw **Vos**: Bij wie moet ik dan zijn?

Mevrouw **Stuiveling**: Bij de minister, absoluut. De minister die de verzelfstandigingswet indient, hoort zich verzekerd te hebben dat er een overzicht is van de vraagstukken en dat de voorgenomen ambities die aan de organisaties worden meegegeven, in principe haalbaar en uitvoerbaar zijn. Ze mogen niet worden opgescheept met te weinig geld en te weinig mensen, en te veel ambities. Als ambities en uitvoeringskracht beide niet scherp zijn, wordt het wel gedaan, maar dan zitten wij met dubbel gebakken peren, èn in de markt èn in het parlement.

Mevrouw **Vos**: Zegt u nu dat de kwaliteit van de wetgeving ook wel degelijk bepalend is voor ...

Mevrouw **Stuiveling**: De kwaliteit van het wetgevingsproces.

Mevrouw **Vos**: Het wetgevingsproces?

Mevrouw **Stuiveling**: Ja, want als deze vraagstukken niet in het kader van het wetgevingsproces aan de orde komen, is dat een recept voor problemen. Je kunt eerst beslissen en twee jaar later tot wetgeving komen na een afkoelingsperiode waarin je alles uitzoekt, of twee jaar voorbereiden en een goede wet schrijven waar het allemaal in zit, respectievelijk aanhangt. Het hoeft wat mij betreft niet allemaal in de wet te zijn opgenomen als het er maar in is verankerd.

Mevrouw **Vos**: Ik heb nog een afsluitende vraag. De Algemene Rekenkamer was in 1995 zeer kritisch over het functioneren van de zelfstandige bestuursorganen. Die kritiek werd onder meer ingegeven door onduidelijkheden over de ministeriële verantwoordelijkheid. Is de situatie verbeterd met de kaderwet en een aantal andere verbeteringen in de wetgeving?

Mevrouw **Stuiveling**: Enigszins, maar het is niet gemakkelijker geworden. Wij brengen over twee weken een rapport uit waarin de effecten van de kaderwet worden beschreven. Het is niet gemakkelijker geworden. Zbo's, RWT's en schatkistbankieren; er lopen weer allerlei varianten door elkaar. Wie zit er in, wie is er uit? Ook daar is weer het krachtenspel tussen politieke ambitie en feitelijke argumentatie bepalender dan een rationeel afgewogen uitkomst.

De **voorzitter**: Dank u wel. Doe ik recht aan dit gesprek als ik zeg dat ik drie hoofdaanbevelingen destilleer?

De eerste: het is cruciaal voor het proces, maar ook voor de situatie later dat er een nulmeting is. Hoe is de situatie? Dan kun je vervolgens meten of je je doel hebt bereikt.

De tweede: maak een checklist van kritische succesfactoren en baseer die mede op ervaringen die onder andere in rapporten van de Algemene Rekenkamer worden verwoord.

De derde: let op de uitvoering. Pas op voor alleen maar beleidsbelangstelling en geen belangstelling voor de uitvoering. Over dit thema is al veel gesproken en het heeft veel kanten.

Mag ik van mijn kant vragen of u nog een of twee voorbeelden hebt van zaken waardoor u aangenaam verrast bent? Veel dingen gaan niet goed, maar is er ook nog iets opbeurends te noemen waaruit blijkt dat het wel kan?

Mevrouw **Stuiveling**: Ik ben altijd erg onder de indruk van de kwaliteit van de Sociale Verzekeringsbank, die een beetje buiten het beeld van iedereen top functioneert.

De **voorzitter**: Hoe komt dat?

Mevrouw **Stuiveling**: Op de een of andere manier hebben zij het voor elkaar gekregen om heel mensvriendelijk te functioneren en hun database heel goed uit te nutten. Bovendien hebben zij de internationale relaties goed op orde. Veel mensen die van de Sociale Verzekeringsbank afhankelijk zijn, wonen in het buitenland. Wat mij ook altijd treft, is dat zij het begrip «klacht» niet kennen, want ieder signaal van een burger is een klacht. Daar moeten zij iets mee. Het interesseert hen dus niet of het een klacht is of niet. Zij hebben daar geen procedure voor. Er wordt iets gedaan met signalen. Er zit dus niet iemand te vinken: klacht, die gaat die kant op, maar dit is helemaal geen klacht; waardoor er heel weinig klachten zijn. Nee, er wordt gereageerd op signalen. Dit is een van de beste organisaties die wij in Nederland hebben. De organisatie is heel klantvriendelijk.

De **voorzitter**: De cultuur is dus vaak net zo belangrijk als de structuur, dan maakt het niet uit of het een zelfstandig bestuursorgaan is of een overheidsorgaan of een afdeling die op afstand is gezet? De aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering van taken is dus belangrijk.

Mevrouw **Stuiveling**: Daar waren vroeger ook wel drama's, maar nu is het echt top. Het kan dus.

Mevrouw **Ter Horst**: Waar zit hem dat dan in? In de directeur of in het bestuur?

Mevrouw **Stuiveling**: In de leiding.

De **voorzitter**: Ik dank u, mevrouw Stuiveling, heel hartelijk voor uw bijdrage en uw openhartigheid.  
Ik sluit deze bijeenkomst.  
Ik deel mee dat wij woensdagmiddag om één uur de gesprekken zullen hervatten.

Sluiting 15.40 uur



**Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de  
Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/  
Verzelfstandiging Overheidsdiensten op woensdag 6 juni 2012 in  
de plenaire zaal van de Eerste Kamer te Den Haag.**

**Gesprek met: prof. mr. R. Bekker, prof. dr. J. de Ridder en  
drs. M. Sint**

Aanvang: 13.00 uur

**Voorzitter: de heer R. Kuiper**

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:  
F.H.G. de Grave, C.A. de Lange, G.H. Terpstra, A. Vliegthart en M.B. Vos,

alsmede de heer P.A. van Oort, griffier.

De **voorzitter**: Ik open deze vergadering van de parlementaire onderzoekscommissie van de Eerste Kamer. Een woord van welkom voor de aanwezigen, in het bijzonder mevrouw Sint en de heren De Ridder en Bekker.

Eerst een woord van toelichting op het onderzoek als geheel. De Eerste Kamer doet onderzoek naar het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid dat de rijksoverheid heeft gevoerd in de decennia die achter ons liggen. Het gaat om de gedeeltelijke of gehele verkoop van bedrijven en diensten die in handen waren van de overheid en het op afstand plaatsen van delen van de ambtelijke organisatie. Dat beleid heeft grote veranderingen gebracht in de samenleving en in het functioneren van de overheid. Over de uitkomsten daarvan wordt tot op de dag van vandaag een brede maatschappelijk en soms ook kritische discussie gevoerd. De Eerste Kamer heeft dat ook geconstateerd. Aangezien deze Kamer zich wil richten op de kwaliteit van wetgeving, de uitvoerbaarheid van wetgeving en op wie er betrokken was bij de besluitvorming, heeft zij behoefte aan een systematische terugblik. Daarvoor is deze parlementaire onderzoekscommissie ingesteld. De commissie richt zich in haar werkzaamheden op de totstandkoming van het beleid, de parlementaire besluitvorming en de wijze waarop is gerekend met de belangen van de burger. De commissie wil lessen trekken voor de toekomst.

Dit gesprek zal zich richten op besluitvormingsprocessen. Wij gaan terug naar de jaren negentig, toen een aantal van u actief was, wat u overigens ook daarvoor ook al was. Wij gaan ook in op de consequenties voor het functioneren van de rijksdienst.

Het gesprek zal zich in eerste instantie richten op één van u en u zult vervolgens gevraagd worden om te reageren op uitlatingen van iemand anders aan uw zijde van de tafel. Aan deze zijde van de tafel zit de commissie. Het gesprek zal worden gevoerd door de leden Kuiper, Terpstra, De Lange en De Grave. Anderen zullen zich daarbij in de loop van het gesprek aansluiten.

Mevrouw Sint, misschien mag ik met u beginnen. U was in de jaren negentig ambtenaar op Binnenlandse Zaken en u hebt in die tijd een belangrijk rapport geschreven. Wij spreken daarover dadelijk met u door. Het rapport uit 1994 heet Verantwoord verzelfstandigen, en heeft nadien in de discussies over hoe te verzelfstandigen een grote rol gespeeld. Ik wil u, en ook de heer Bekker, vragen om terug te kijken. Kunt u een typering geven van het algemene klimaat op de departementen in de jaren negentig, nadat in de jaren tachtig een begin was gemaakt met een beleid gericht op privatisering en verzelfstandiging en nieuwe discussies over

Europa, de creatie van een interne Europese markt, en discussies over een efficiëntere overheid? Kunt u aangeven hoe dat destijds in de ambtelijke organisatie is beleefd?

Mevrouw **Sint**: Dat zal ik graag doen. Misschien is het goed om vooraf te zeggen dat Binnenlandse Zaken samen met Financiën het beraad van secretarissen-generaal ondersteunde en dat ik bij dat beraad zat in de hoedanigheid van ondersteuner. Ik was toen directeur bij Binnenlandse Zaken. Binnen het overleg van de secretarissen-generaal werd heel veel aandacht besteed aan het functioneren van de rijksdienst. In die periode was eigenlijk in mijn beeld de communis opinio dat de beleidskern zo klein mogelijk moest zijn en dat alle taken die daar niet rechtstreeks mee te maken hadden op afstand gezet moeten worden. In het overleg van de secretarissen-generaal kwam veelvuldig ter sprake hoe de rijksoverheid op de meest efficiënte manier te organiseren en hoe die zou moeten werken. In die periode begon ook de discussie over wat precies de rol zou moeten zijn van de politiek, in het bijzonder van de verantwoordelijke ministers, ten opzichte van de op afstand gezette diensten. Als ik daarop terugblik, denk ik dat toen ik als ondersteuner bij het beraad van secretarissen-generaal kwam te werken, zich al een beetje het keerpunt aftekende van wat in de jaren tachtig echt de lijn was. Ik doel op het Noord-Europese model, met heel kleine kerndepartementen en verder allemaal zelfstandig uitvoeringsorganisaties. De vraag was natuurlijk wat dan nog precies de publieke taak en verantwoordelijkheid was.

De **voorzitter**: U zegt dat de ontwikkeling al gaande was vanaf de jaren tachtig. Het is inderdaad al de inzet van de kabinetten-Lubbers geweest om delen van de rijksdienst extern te verzelfstandigen, dus op afstand te plaatsen, met een eigen plaats en een zekere autonomie. U zegt dat dit gepaard ging met opvattingen over kerndepartementen of beleidsdepartementen, waarbij departementen zich richten op het beleid en andere delen van de organisatie op de uitvoering. Destijds was er een commissie-Wiegel, die dit nog eens heel sterk heeft bevestigd. Heeft dat in die tijd helderheid gebracht?

Mevrouw **Sint**: Dat weet ik niet precies, maar als je terugkijkt naar de periode van de jaren tachtig, kun je vaststellen dat de rijksoverheid toen een aantal taken uitvoerde, zoals de Staatsdrukkerij en de Staatsuitgeverij, die ook door de markt konden worden gedaan. Op zichzelf was het niet zo vreemd dat deze discussie op gang kwam en dat rondom een aantal zaken, die tot dan toe binnen de overheid waren gedaan, de vraag op tafel kwam of dat wel zinvol was. Het kon immers door de markt overgenomen worden. Als ik de film terugspeel, denk ik dat die op zichzelf logische gedacht in die periode wel heel ver doorgevoerd werd, tot voorbij het punt waarop de vraag aan de orde was: moet deze taak wel door de overheid worden gedaan of kan die aan de markt overgelaten worden en levert dat voordelen op?

De **voorzitter**: U zegt dus nu, terugblikkend, dat de discussie te ver werd doorgevoerd. Wat bedoelt u daarmee?

Mevrouw **Sint**: Ik geef een concreet voorbeeld dat mij altijd is bijgebleven, namelijk de verzelfstandiging of privatisering van het loodswezen. Daarmee werd in feite een dienst op afstand gezet die een monopolie had. Als je een monopolist creëert, die dus geen concurrentie heeft, is dat niet per definitie voordelig voor degenen die van die dienst gebruik moeten maken. Het is, zo herinner ik mij, vooral een bekend voorbeeld geworden,

omdat na de privatisering de beloningen van de top stegen en er een invloed was op de tarieven zonder dat daarmee de dienstverlening op zichzelf beter werd. Er was immers geen concurrentie.

De **voorzitter**: Het loodswezen was eind jaren tachtig een groot voorbeeld van privatisering. Even terug naar de rijksdienst en de vraag hoe je extern moet verzelfstandigen. Ik dacht u te horen zeggen dat het idee van beleidsdepartementen sterk leefde in die tijd, met de uitvoering op een andere manier. Hoe kijkt u daar nu op terug, zestien, zeventien jaar verder? Hoe kijkt u terug op de ontwikkelingen van toen, met de verwachtingen en de ambities van die tijd?

Mevrouw **Sint**: Op een gegeven moment kregen we van de secretarissen-generaal de opdracht om toch maar eens even wat verder na te denken over de vraag, in het verlengde van hun rapport over de organisatie en werkwijze van de rijksdienst, hoe om te gaan met verzelfstandigde organisaties. In de commissie die ik heb voorgezeten ...

De **voorzitter**: Dat was toen. Ik vraag hoe u er vanuit het heden op terugkijkt. Straks komen wij nog over het rapport te spreken.

Mevrouw **Sint**: Als ik er nu naar kijk, dan denk ik dat op een aantal punten organisaties terecht op afstand gezet zijn. Ik neem het voorbeeld van de Staatsdrukkerij. Ik kan ook het Rijkscomputercentrum noemen, dat via PinkRocade eigenlijk gewoon een marktpartij is geworden. In een aantal opzichten is verzelfstandiging oneigenlijk gebruikt, omdat niet de kernvraag aan de orde is geweest, namelijk: is het vanuit het dienen van publieke belangen de meest aangewezen weg? Ik vind, terugkijkend, ook dat er te weinig aandacht is besteed, zeker bij externe verzelfstandiging, niet bij privatisering, aan de verhouding tussen het moederdepartement en de verzelfstandigde organisatie. In feite is wel nagedacht over hoe de organisatie straks neergezet moet worden en hoe die op afstand zal functioneren, maar niet over de vraag hoe aan de kant van het moederdepartement geborgd wordt dat de publieke belangen nog steeds worden meegenomen. Er is eigenlijk veel te weinig aandacht besteed aan de interface, het draaipunt tussen het departement en de verzelfstandigde organisatie.

De **voorzitter**: Daar spreken we straks met u over door. Ik ga mij richten tot de heer Bekker en ik stel hem dezelfde vraag. U hebt een lange staat van dienst bij de rijksoverheid en bij de ambtelijke organisatie. U bent in de jaren negentig even weggeweest en heeft toen iets anders gedaan. Toch denk ik dat ik aan u de vraag kan stellen wat eind jaren tachtig, begin jaren negentig, volgens u het klimaat in de rijksdienst was bij discussies over privatisering en verzelfstandiging.

De heer **Bekker**: Ik heb de periode inderdaad met twee petten op meegemaakt. Eerst vrij lang als plaatsvervangend secretaris-generaal van VROM en later als partner van Twynstra Gudde. Ik heb ook het gevoel dat het klimaat voor verzelfstandiging en privatisering eerder is ontstaan dan in 1990. Bij de start van Lubbers I, de reactie op de sterke problemen van dat moment, de komst van Lubbers, Ruding en Korteweg als thesaurier-generaal, met het andere denken over aanbodeconomie en andere zaken, is in sterke mate het klimaat geschapen voor privatiseringen. Een aantal grote privatiseringen is toen ook ter hand genomen. In de sliptream daarvan is een aantal kleinere tot heel kleine privatiseringen meege-nomen. Die kleinere betroffen vooral de facilitaire diensten van het Rijk.

Dat is in de tweede helft van de jaren tachtig ontstaan. Dat is niet zozeer door de secretarissen-generaal, maar door de plaatsvervangend secretarissen-generaal sterk aangestuurd. Dat waren de mensen belast met vooral de apparaatzorg. Het Rijkscomputercentrum, het Rijksinkoopbureau, de Rijksautomobielcentrale en de Staatsdrukkerij, dat waren eigenlijk privatiseringen die iedereen goed uitkwamen en die ook brede steun hadden in de ambtelijke dienst, ook onder de medewerkers. Er waren natuurlijk wel protesten van medewerkers die zoiets hadden van: wat gaat er nou gebeuren. Die protesten waren niet erg sterk. In die stroom is er een aantal doorgeslipt. Het loodswezen hoort daarbij.

De **voorzitter**: Waarom gebruikt u het woord «doorgeslipt»?

De heer **Bekker**: In mijn herinnering heeft een paar van dat soort privatiseringen plaatsgevonden in het voetspoor van de discussie over de grote privatiseringen, die over NS en Rijkspostspaarbank.

De **voorzitter**: Dus u zegt eigenlijk dat er privatiseringen zijn geweest waarover geen grote discussies zijn geweest? U hebt daarbij een categorie in het hoofd? Welke? Waarover was er kennelijk geen grote discussie?

De heer **Bekker**: Over de echt heel grote privatiseringen was er in de ambtelijke dienst sowieso niet heel veel discussie. Die werden sterk politiek bepaald. Dat is de categorie van spoorwegen, telecom en veel later nog de energiesector. Waar de ambtelijke dienst in sterke mate wel een «say» in had waren de grote facilitaire privatiseringen. Ik noem SDU, Rijkscomputercentrum en dergelijke.

De **voorzitter**: Rijksinkoopbureau.

De heer **Bekker**: Ja. Dat vonden we grosso modo aan te raden. Dat gold voor de ambtelijke top. Ook de rest vond het een goede zaak. Dat heeft ook heel goed uitgewerkt. In dat klimaat zijn er naar mijn mening een paar doorgeslipt. Ik vind het loodswezen daar wel een aardig voorbeeld van. Exact de argumenten die mevrouw Sint noemde, gaan daarbij op. Het heeft alleen maar geleid tot salarisverhoging en zo. Aan de andere kant, de luchtverkeersleiders zijn niet geprivatiseerd maar verzelfstandigd en dat is een heel goede beweging geweest. Ik had zelf bij VWS later last van een privatisering die er in die tijd ook door is geslipt. Dat is de afsplitsing van de vaccinvervaardiging van het RIVM. Die afsplitsing was ingegeven omdat privatiseringen en verzelfstandigingen volgens de toen geldende spelregels voor afslanking niet meer meetelden. Het was voor een departement toen dus heel aantrekkelijk om een stukje in een zbo onder te brengen of te privatiseren. De vaccinvervaardiging ging in een stichting. De directeur-generaal van het RIVM werd in die constructie toen statutair voorzitter van die stichting. Echt een heel malle constructie.

De **voorzitter**: Was het aantrekkelijk om het in een zbo onder te brengen?

De heer **Bekker**: Ja, want daarmee hoefde het RIVM niet af te slanken. Die zei van: wij zijn 400 man kleiner geworden. Nou ja, het was iets minder, 300 man. Dat telde mee.

De heer **De Grave**: De privatisering telde mee voor de afslankingsnormen?

De heer **Bekker**: Ja, het was niet zo streng als in de latere periode.

De heer **De Grave**: Nee, maar goed. Ik wil goed begrijpen waarom er dingen doorslippen. Blijkbaar werd er gekeken van: hé, zo'n privatisering van het loodswezen is mooi, want dan haal je bepaalde targets. Die scherpste die er nu is, was er toen inderdaad ook ambtelijk dus niet.

De heer **Bekker**: Nee, men vond het mooi. Optisch was het doel bereikt: de overheid werd kleiner. Hetzelfde geldt voor de toen opgerichte zbo's. Ik gaf al het voorbeeld van de luchtverkeersleiders. Dat was een groep van 800, 900 ambtenaren.

De **voorzitter**: Wij zijn op zoek naar criteria. Ik vroeg al even welke categorieën u in uw hoofd heeft waarover weinig of meer maatschappelijke discussie was. Privatisering in de jaren tachtig betrof ook nogal eens de directe economische activiteiten van de overheid. Ik noem de privatisering van DSM. Dat was een bedrijf, een economische activiteit. De overheid heeft ook haar aandelenbezit in de Hoogovens teruggebracht. Dat is een economische activiteit. Ik kan mij voorstellen dat daarover een andere discussie wordt gevoerd dan over de Spoorwegen, wat in zekere zin een publieke dienst is.

De heer **Bekker**: Dat klopt. Ook daarover kan ik alleen zeggen wat ik mij ervan herinner. Op die terreinen waren er geen diepgaande ambtelijke discussies, maar in heel sterke mate politieke discussies over dat de overheid niet meer dit soort aandelen moest hebben. Overigens was het vroeger heel gebruikelijk dat een topambtenaar commissaris was bij een ondernemer, bijvoorbeeld Molkenboer en Raben.

De **voorzitter**: De rijkscommissarissen.

De heer **Bekker**: Ja, de rijkscommissarissen. De een zat in de raad van commissarissen van de KLM, de ander ...

De **voorzitter**: Als ik u zo beluister, constateer ik toch dat de ambtelijke dienst zag dat de politiek dit soort besluiten nam en dat de ambtelijke dienst dat vanzelfsprekend vond. Die volgden de politiek. Tot het rapport van mevrouw Sint verscheen, werd niet meegedacht over criteria die door de ambtelijke dienst moesten worden gehanteerd of die bij de besluitvorming moesten worden gehanteerd. Is dat correct?

De heer **Bekker**: Het waren niet alleen criteria voor de ambtelijke dienst, maar ook voor de politiek. Het waren criteria voor de besluitvorming over privatisering. Het was heel zinvol dat het eens op een rij werd gezet. In de periode daarvoor ... De ambtelijke dienst in Nederland is natuurlijk sowieso heel loyaal, luistert goed naar wat de politiek wil. Dat was heel duidelijk. Er moest afstand genomen worden van dit soort zaken. De staatsbedrijven werden opgeheven.

De **voorzitter**: Het initiatief lag eigenlijk bij de politiek.

De heer **Bekker**: Ja, heel sterk.

De **voorzitter**: Nog een vraag, daarna stel ik een vraag aan de heer De Ridder. Een van de doelen was een beperking van de omvang van het aantal ambtenaren in dienst van de rijksoverheid. Ik kijk naar de getallen door de jaren heen. U kent die vast. Die getallen zijn betrekkelijk constant.

Het ambtenarenapparaat in Nederland, dus de ambtenaren op een of andere manier in dienst van de overheid, is betrekkelijk constant in omvang. Er zijn de externe verzelfstandigingen geweest, in de vorm van zbo's, en de privatiseringen waarbij mensen in een andere cao terecht zijn gekomen. Wat is uw commentaar daarop, ook afgezet tegen de indertijd geformuleerde ambities en het idee van kerndepartementen? Er waren veel minder ambtenaren nodig, die alleen nog maar met beleid bezig zouden zijn.

De heer **Bekker**: Dat was ook het idee. Ik denk dat dit niet gelukt is. Het is tot op heden een worsteling. Ik zag net de cijfers over de afslanking van het programma van de rijksdienst waar ik verantwoordelijk voor was. Die is perfect gelukt. De totale afslanking is heel groot geweest, behalve bij de beleidskernen, die in het laatste jaar zelfs weer zijn gegroeid. Dat is niet goed gelukt. In vergelijking met het buitenland hebben wij in verhouding grote beleidskernen. Ik moet wel zeggen dat onze totale centrale overheid, ondanks alle verzelfstandigingen, een redelijk constante omvang heeft als je de ministeries en zbo's bij elkaar optelt. Dat ligt in de orde van grootte van 180 000 mensen: 120 000 bij de departementen en 60 000 bij de zbo's. Die verhoudingen zijn ook weleens anders geweest. De omvang is betrekkelijk constant. Op het ogenblik is aan de kant van de zbo's de meeste discipline te zien bij afslanking en bedrijfsvoering. Ik zag net dat de totale omvang van het staatsapparaat met ruim 10 000 fte's is afgenomen, vooral door de teruggang van de grote zbo's.

De **voorzitter**: Daar is meer discipline?

De heer **Bekker**: Ja, daar is meer discipline en een beter management naar mijn gevoel en in mijn visie. Dat is niet helemaal toevallig.

De **voorzitter**: Waarom is dat niet helemaal toevallig?

De heer **Bekker**: Een van de redenen om te komen tot verzelfstandiging is altijd geweest dat de eenheid die erover gaat meer speelruimte krijgt om zijn werk te doen. Dat betaalt zich uit in beter management. Ik heb altijd interesse gehad in vergelijkingen. Toen ik secretaris-generaal van VWS was – ik spring wat door mijn carrière – had ik voor het leveren van gezondheidsonderzoek twee grote leveranciers. De ene was het RIVM, mijn eigen organisatie, en de andere was TNO, een zelfstandig bestuursorgaan. TNO werd toch beter gerund dan het RIVM. Men was net wat sneller en opereerde net wat handiger. Ik heb als secretaris-generaal weleens een onderzoekje voor de rijksdienst laten doen. Het was een vergelijking tussen jeugdgevangenissen van de Staat en private jeugdgevangenissen. Dat was toentertijd een mooie vergelijking. De ene helft was privaat en de andere helft was van de Staat. De private gevangenissen functioneerden gewoon beter. Dat gaf ook de inspectie toe. Dat zat hem heel sterk in de managementkwaliteit en in meer speelruimte. Men hoefde niet alles voor te leggen aan het centrale apparaat.

De **voorzitter**: Vanuit dat oogpunt is een aantal doelstellingen gehaald die in de jaren negentig zijn geformuleerd. Ik doel op die van een efficiënter functionerende overheid. In de uitvoerings sfeer is dat doel volgens u gehaald?

De heer **Bekker**: Ja, ik behoor wel tot de groep die vindt dat objectief gesproken de overheid steeds beter is gaan functioneren. Een groot probleem vormt de verwachtingen van de overheid. Als die verwach-

tingen nog groter worden, zal de overheid het nooit echt goed doen. Ik vind echter de verbeteringen en de kwaliteit van zowel de overheid als de collectieve sector, de zorg met name en het onderwijs, zeker goed.

De **voorzitter**: Is dat ook uw indruk, mevrouw Sint, dat dit de opbrengst is?

Mevrouw **Sint**: Dat deel ik wel. Ik heb die indruk ook. Dat heeft ook te maken met de terechte eis van transparantie, dat er veel meer rekenschap afgelegd moet worden over de gelden die wij als collectieve belastingbetalers neerleggen voor het overheidsapparaat en voor aanpalende domeinen. Ik werk op het moment in de zorg. Ik denk dat de druk op zorginstellingen om meer bedrijfsmatig te werken effect heeft. Het feit dat instellingen zien dat zij veel kwetsbaarder zijn als zij het niet goed doen, leidt ertoe dat er meer nadruk komt te liggen op efficiencyvraagstukken en op de vraag hoe wij op een handige en zinvolle manier omgaan met de ter beschikking staande gelden. Het is dus ook mijn ervaring. Tegelijkertijd kun je, ook al is het in de tijd dat ik secretaris-generaal van VROM was sterk verbeterd, nog steeds winst boeken door na te denken over de vraag wat precies de taakverdeling is binnen de rijksoverheid tussen de verschillende delen daarvan. Er is echter wel veel meer aandacht voor gekomen.

De **voorzitter**: Is efficiënter werken een gevolg van een verzelfstandiging of hangt het ook samen met de toegenomen cultuur waarin wij ons er steeds meer van bewust zijn dat wij op onze publieke middelen hebben te letten?

Mevrouw **Sint**: Ik denk het laatste. Ik denk dat je niet kunt zeggen dat het alleen de verzelfstandiging is. Natuurlijk is het wel zo dat als je iets meer in de luwte zit, buiten de hectiek van de kerndepartementen, zoals veel uitvoeringsorganen, je ook wat meer rust hebt om je op de eigen processen te concentreren. Ik weet ook dat de grote zbo's onderlinge contact hebben om ervaringen uit te wisselen over bedrijfsvoeringsprocessen.

De heer **Bekker**: Ik denk dat het omgekeerde eveneens geldt. Waar sprake is van intensieve politieke controle komt de bedrijfsvoering niet erg tot haar recht.

De **voorzitter**: Kunt u daarvan een voorbeeld geven?

De heer **Bekker**: Ja, daarover moet ik nadenken. Ik zou het bijna in algemene zin willen doen door erop te wijzen dat sommige ministeries zodanig beïnvloed worden door het dagelijkse politieke gebeuren dat daaraan niet de eis gesteld kan worden dat die bedrijfsmatig moeten werken. Dat is ook een argument om de beleidskernen klein te houden. Er gebeurt daar altijd wat. Prioriteiten zijn dus heel kortcyclisch. Houd de beleidskernen klein en overzichtelijk. Dan kun je ook accepteren dat die niet superefficiënt werken. Er wordt vaak keihard gewerkt. Dat maakt veel goed. Zorg dat de uitvoering in een klimaat functioneert waarin recht gedaan wordt aan de eisen die aan uitvoering moeten worden gesteld.

De **voorzitter**: Dank u wel. Mijnheer De Ridder, wij spreken nu over het functioneren van extern verzelfstandigde diensten. U bent hoogleraar. U bent vandaag aanwezig als deskundige. U bent verder ook betrokken geweest bij de bezinning rondom de commissie-Scheltema, toen in



Nederland voor het eerst de discussie opkwam over de manier waarop wij zbo's of verzelfstandigde diensten moeten organiseren in relatie met de rijksoverheid. Het was eigenlijk rond de jaren negentig dat het bewustzijn begon te groeien dat hierin ordening nodig was. Wat waren destijds uw gedachten over het proces van externe verzelfstandiging?

De heer **De Ridder**: Ik wil er graag eerst iets algemeen over zeggen. Ik vind het woord «klimaat» wel goed gekozen omdat er eigenlijk nationaal en ook internationaal sprake was van een communis opinio waarin dit soort ontwikkelingen min of meer steeds vaker als vanzelfsprekend werden beschouwd. Met de term «dit soort ontwikkelingen» vat ik zaken samen die in de literatuur bekend zijn als «new public management». De centrale gedachte van «new public management» was altijd het toepassen van «market type mechanisms» bij de overheid. Dat was een grote wolk van van alles en nog wat. Het integraal management waaraan de heer Bekker zo-even refereerde was daarvan onderdeel. Dat is dat één manager integraal verantwoordelijk is voor alle afwegingen die met kosten en baten te maken hebben. Privatisering was daarvan ook een onderdeel, net als uitbesteding en allerlei verschillende ...

De **voorzitter**: Bedrijfsmatig werken ...

De heer **De Ridder**: ... op allerlei verschillende manieren. Eigenlijk zag je in de beginperiode, eind jaren tachtig, begin jaren negentig, dat het allemaal min of meer, rijp of groen, werd opgezogen. Dat is althans mijn waarneming van buitenaf. Een van de interessante discussies waarbij ik betrokken was, was de verzelfstandiging van de studiefinanciering, wat later de Informatie Beheer Groep is geworden. Dat was toch wel een beetje een eigenaardig proces. Wij begonnen met het idee van de verzelfstandiging om er een juridisch zelfstandige dienst van te maken, waarbij beschikkingen formeel niet meer door de minister werden genomen maar door de leiding van de dienst. Gedurende dat proces kwamen er allerlei andere invloeden binnen en dat leidde ertoe dat het niet meer een zelfstandig bestuursorgaan was, zoals er toen trouwens al honderden waren, maar een zelfstandig bestuursbedrijf. Daarin was niet alleen sprake van geen ministeriële zeggenschap over de beschikkingen die door de dienst werden genomen, maar ook niet over de bedrijfsvoering. De gehele organisatie werd als het ware buiten de zeggenschap van de minister gebracht. Dat was eigenlijk de eerste manier waarop dit in Nederland werd gedaan. Daarbij kwam nog dat wij ook met de gedachte werden geconfronteerd dat deze organisatie zelf de markt op moest gaan om voor de minister, de overheid, en in concurrentie met marktbedrijven, geld te verdienen.

De **voorzitter**: Dat werd ook gezegd rondom de verzelfstandiging van de studiebeursuitkering, dat het een soort hybride organisatie zou moeten worden? Of doelt u op een breder fenomeen?

De heer **De Ridder**: Nee, in die context werd doelbewust een hybride organisatie gecreëerd. En als u nu vraagt waarom dat moest, dan waren de argumenten daarvoor tamelijk dun. Er werd gerefereerd aan: zo gaan wij het in de toekomst nu eenmaal doen. Hoe meer markt, hoe beter.

De **voorzitter**: U zegt eigenlijk: er was een klimaat in die tijd waarbinnen bedrijfsmatig werken door de overheid breed werd omarmd. Het hing dus in de lucht, niet alleen in Nederland, maar internationaal. Tal van



gedachten daarover kwamen destijds binnen. Die werden geabsorbeerd, maar het werd, in mijn woorden, een kluwen.

De heer **De Ridder**: Ja, het was rijp en groen door elkaar.

De **voorzitter**: Ja, rijp en groen door elkaar, dat waren uw woorden.

De heer **De Ridder**: Daarnet werd de term gebruikt dat sommige privatiseringen er zijn doorgeslipt. Je kunt misschien ook het omgekeerde zeggen. Wij hebben een schot hagel op de rijksdienst afgevuurd. Alles wat goed ging, was mooi meegenomen.

De **voorzitter**: Wat had er moeten gebeuren?

De heer **De Ridder**: Zo gaan die dingen. Ik heb niet de wijsheid in pacht. Ik kan niet zeggen: wij hadden er beter over kunnen nadenken. Achteraf kan ik wel constateren dat de afgelopen 25, 30 jaar een leerproces zijn geweest. Hoe doen wij die dingen nu eigenlijk en wat is de juiste maatvoering bij een verzelfstandiging? Daarover hebben wij ontzettend veel geleerd. Ik ben het helemaal met de heer Bekker eens dat wij nu een veel efficiëntere rijksdienst hebben. Dat kun je niet van de ene op de andere dag invoeren. Het is vanuit mijn gezichtspunt heel lang een heel groot experiment geweest,

De **voorzitter**: De commissie-Scheltema heeft geprobeerd om in het veld van zbo's een aantal typen te onderscheiden, niet? Wanneer is sprake van een soort zelfstandige dienst die iets doet wat niet per se iedere dag door de minister hoeft te worden gezien?

De heer **De Ridder**: Het is in ieder geval van belang om te onderscheiden dat verzelfstandiging zoals de commissie-Scheltema die heeft geanalyseerd, maar een klein deel vormde van alle mogelijke vormen van op afstand plaatsen van onderdelen van de activiteiten van het Rijk. Privatisering gaat veel verder. Verzelfstandiging betekent dat een organisatie onderdeel blijft van de rijksdienst, maar niet meer onder ministeriële zeggenschap valt. Dat is de kerndefinitie. Wij hebben toen geprobeerd een aantal argumenten te formuleren op grond waarvan verzelfstandiging geëigend zou zijn. Ik doel op verzelfstandiging in de zin die ik zo-even heb omschreven.

De **voorzitter**: Noemt u die argumenten eens?

De heer **De Ridder**: Een van die argumenten is – daar waren klassieke voorbeelden van – dat men er de politiek niet bij wilde hebben. De Kiesraad was daar een standaard voorbeeld van. Politici moeten zich niet bezighouden met hun eigen verkiezing.

De **voorzitter**: Een onafhankelijk oordeel.

De heer **De Ridder**: Een onafhankelijk oordeel. Er waren ook situaties waarin de overheid zelf deelnam aan marktactiviteiten en waar bij het creëren van een marktautoriteit is gezegd dat je die buiten de zeggenschap van de minister moet plaatsen. Dat is later ook gebeurd met grote marktautoriteiten zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Die is pas in deze eeuw verzelfstandigd. Marktautoriteit is trouwens een term die veel recenter in de mode is gekomen.

Dat waren de belangrijkste argumenten. Er zijn redenen om te zeggen dat politici zich er überhaupt niet mee moeten bemoeien. Die redenen waren niet de redenen die net werden aangevoerd, namelijk dat politici niet goed kunnen managen of beter gezegd, dat het management leidt onder politieke druk. Ook dat andere argument kun je aanvoeren.

De **voorzitter**: Legt u dat eens uit. Dat is het punt van de heer Bekker. Los van de politieke druk komt men soms tot betere managementresultaten?

De heer **De Ridder**: Dat kan ik helemaal onderschrijven, maar dat is een ander argument dan wat wij in de commissie-Scheltema aan de orde hadden. Daar ging het over de vraag of inhoudelijke beslissingen van de overheid soms niet genomen moeten worden onder gezag van een politieke bestuurder. In Nederland hebben wij het primaat van de politiek heel hoog in het vaandel staan. Er worden dus nog heel veel beslissingen genomen onder gezag van een politieke bestuurder. In andere landen is dat veel minder, zonder dat dit betekent dat in die landen de managementzelfstandigheid per se groter is.

De **voorzitter**: Even samengevat, u zegt dus eigenlijk dat ook in Nederland de cultuur bestaat dat wij veel in de sfeer van uitvoering, zelfstandige uitvoering, toezichtstaken of een onafhankelijk oordeel, op de een of andere manier verbonden willen houden met de politiek. In andere landen is dat anders. Dat is de discussie over primaat van de politiek.

De heer **De Ridder**: Maar dan gaat het weer opnieuw over beslissingen zoals de belastinginspecteur die neemt. Die beslist over de hoogte van de aanslag. In veel landen is het gebruikelijk dat de minister daarover geen zeggenschap heeft. Bij ons zijn daar uitvoerige discussies over geweest en mag de minister ingrijpen in individuele aanslagregelingen. Dat is geldend staatsrecht.

De **voorzitter**: Ja, goed.

De heer **Bekker**: Als die dat doet, is die gezien.

De heer **De Ridder**: Nee, als die dat doet, is dat niet gezien. Er is zelfs een voorbeeld van een staatssecretaris die het heeft gedaan en die rustig mocht blijven zitten.

De **voorzitter**: Waarom zegt u dat? Als die dat doet, is die gezien? Wilt u dat toelichten?

De heer **Bekker**: Ik denk dat de algemene praktijk is dat de minister of de staatssecretaris zich niet bemoeit met individuele belastingaangiften. Op het moment dat die dat doet, heeft die – laat ik het wat voorzichtiger zeggen – heel wat uit te leggen. Een verstandige staatssecretaris doet het niet.

De heer **De Grave**: Met alle respect, mag ik hier de scheidsrechter zijn? Ik was woordvoerder toen het debat met staatssecretaris Koning over dit punt is gevoerd. Ik geloof dat ik namens een vrij grote Kamermeerderheid vrij duidelijk heb uitgesproken dat dit eens maar nooit weer was. Het was praktijk. Met andere woorden, het mocht. De heer De Ridder heeft dus een punt. Na het Kamerdebat met Henk Koning is het usance, ook staatsrechtelijk is dat duidelijk, dat geen staatssecretaris zich hiermee bemoeit. Anders zouden daar ernstige problemen over ontstaan. Beiden hebben

dus gelijk, maar sinds staatssecretaris Koning is het een nieuwe, ongeschreven staatsrechtelijke regel dat de staatssecretaris zich niet met individuele gevallen bemoeit. Ik ken na Koning ook geen voorbeelden van discussies over een staatssecretaris die ingrijpt bij een individueel geval. Ik denk dat de belastinginspecteur dat onmiddellijk zal weigeren en dat de Kamer daar heel grote problemen van zouden maken.

De heer **De Ridder**: Dat werd toen natuurlijk ook door de inspecteurs geweigerd. Er was één argument in de Tweede Kamer waarom men toch vond dat de minister die verantwoordelijkheid moest blijven behouden. Het kan gewoon in de wet geregeld worden dat de minister niet over individuele aanslagen gaat. Dat is niet gebeurd. De reden daarvoor was het petitierecht van de Tweede Kamer. Als mensen met brieven komen over de oneigenlijke manier waarop de Belastingdienst hen heeft behandeld, moet de Kamer die aan de minister kunnen voorleggen. Dan is de minister bezig met een individueel geval.

De **voorzitter**: Er is een hele reeks van gevallen waarbij een bepaalde uitvoering van besluiten, bij UWV, Sociale Verzekeringsbank enzovoorts enzovoorts, op afstand van de minister plaatsvindt. Dat is ook goed. Het gaat immers om het contact tussen burger en dienst.

Ik wil dit punt nog afsluiten. Daarna geef ik een collega van mij het woord om door te spreken over verantwoord verzelfstandigen. Begin jaren negentig was er een klimaat waarin gedacht werd dat er nieuwe dingen konden worden gedaan met een bedrijfsmatige overheid. Dat was een belangrijke notie die rondzweefde. Rijp en groen werd echter naast elkaar gelegd. In 1994 is er gepoogd om onder leiding van mevrouw Sint wat betreft de besluitvorming een aantal criteria op papier te zetten. Hoe zag de periode daarvoor, de rijp en groen-periode, er dan uit? Wij kennen kwalificaties zoals wildgroei rondom de zbo's. Hoe zag die periode eruit? Wat betekende volgens u het rapport van mevrouw Sint uit 1994?

De heer **De Ridder**: Een van de kenmerken van dat «rijp en groen» waren de vele contradicties in de manier waarop erover werd gesproken. Wij willen alles tegelijk. Wij wilden integraal management, met een zelfstandig aan te spreken diensthoofd. Wij wilden tegelijkertijd ministeriële zeggenschap. Zo zijn er heel veel contradicties terug te vinden in dat debat. Dit is er een voorbeeld van. Te zien is het volgende. Eerst zet iedereen in op verzelfstandiging. Dat was gewoon een mooi idee. Nogmaals, de zelfstandige bestuursdiensten zoals wij die gecreëerd hebben, zijn in mijn waarneming vrij uniek voor Nederland. In Engeland bijvoorbeeld kwamen er direct agentschappen waar de minister uiteindelijk de zeggenschap over heeft behouden. De volledige uitbanning van ministeriële zeggenschap was ... Net werd het woord «doorgeschoten» gebruikt. Dat zou je hierop kunnen toepassen. Ik zie wat mevrouw Sint heeft gedaan als het terugkeren van de pendule naar een evenwicht.

De **voorzitter**: U zegt dus eigenlijk dat in de periode daarvoor, om de situatie te typeren, verzelfstandiging gepaard ging met een andere kijk op ministeriële verantwoordelijkheid. U liet het woord «zeggenschap» ook vallen. Die werd eigenlijk niet meer ingevuld. Dat ging volgens u in zekere zin tamelijk ver.

De heer **De Ridder**: Je kunt zeggenschap op heel veel manieren beperken. Ook op dat punt past maatvoering. Over welke punten vinden wij dat de minister niks meer te zeggen moet hebben? Wij hebben bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar de reclassering. Dat was heel

grappig. De minister had hier formeel niks over te zeggen. Het was al heel lang, traditioneel, een zelfstandig bestuursorgaan. Tegelijkertijd had de minister wel het budgetrecht. Via de begroting en de toelichting daarop werden zo veel eisen gesteld dat de minister in feite toch de controle had.

De **voorzitter**: «Maatvoering» is het kernwoord. In de rijp en groen-fase was die maatvoering niet altijd het toegepaste recept. Ik geef nu het woord aan college Terpstra, die verder zal spreken over de inhoud van het rapport Verantwoord verzelfstandigen.

De heer **Terpstra**: Mevrouw Sint, ik wil graag met u spreken over uw rapport uit 1994. Ik ga met name in op uw voorstel om een besliskader te vormen. Ik begin met wat algemene vragen.

U schrijft in uw rapport dat geen basis is gelegd voor de vraag wat de overheid moet doen en wat de overheid juist niet moet doen. Is dat in de latere jaren beter geworden of is dit probleem er nog steeds?

Mevrouw **Sint**: Ik denk dat het beter geworden is. Ik sluit mij even aan bij wat de heer De Ridder zo-even al heeft aangegeven. Het rapport kwam natuurlijk tot stand in een periode waarin er rijp en groen verzelfstandigd werd en er eigenlijk geen helder afwegingskader was om na te gaan of externe verzelfstandiging dan wel interne verzelfstandiging de oplossing was. Voor zover ik dat nu kan overzien, denk ik dat nu de discussie zuiverder wordt gevoerd er misschien minder organen van de rijksdienst hieraan onderworpen zijn. In de jaren tachtig, begin jaren negentig, lag het allemaal toch even anders. In de periode dat wij met het rapport bezig waren, was de redeneerlijn van het rapport niet onomstreden. Laat ik het zo maar zeggen. Het is hier misschien aardig te vertellen dat wij dit rapport aan de secretaris-generaal hebben uitgebracht op 5 december 1993. Dat was een klein grapje, dat met mijn naam te maken had. Het rapport was dus in december klaar. Uiteindelijk is het pas uitgebracht in oktober van jaar erop. Het heeft er dus een tijd lang gelegen omdat de inhoud voor een deel inging tegen wat op dat moment de dominante denklijnen en opvattingen waren. Zo heeft de commissie dat ook ervaren. Ik heb zelf de indruk dat het rapport een noodzakelijk scharnierpunt markeerde voor een omslag in het denken binnen de rijksoverheid. Nadien ben ik nog tot begin 2000 regelmatig uitgenodigd om over de inhoud van dit rapport te spreken. Ik heb in ieder geval de indruk – voor zover ik dat nu van een afstand kan beoordelen, nu ik al een tijdje weg ben – dat die afwegingen nu veel zorgvuldiger worden gemaakt en ook meer gericht zijn op waar het echt om gaat. Namelijk: hoe dien je uiteindelijk de publieke belangen het beste?

De heer **Terpstra**: U spreekt in uw rapport ook van een modetrend waarvoor u wilt waarschuwen. Dat is ongeveer hetzelfde als wat u nu naar voren brengt. Kunt u weergeven wat volgens u de belangrijkste elementen zijn van het advies om een besliskader te maken?

Mevrouw **Sint**: Wij constateerden – het is zo-even ook al even ter sprake geweest – in onze discussies in de commissie het volgende. De opdracht was eigenlijk helemaal niet om een denkkader neer te zetten. De opdracht was om gewoon te kijken naar een viertal praktijkgevallen van verzelfstandiging. Dat doende, want zo is het rapport begonnen, kwamen wij tot de conclusie dat, toen wij de uitkomst van alle gesprekken op ons lieten inwerken, het veel zinniger is om een discussie te voeren over de achterliggende overwegingen en motieven om te verzelfstandigen. Wat zouden die moeten zijn? De kern van dat denkkader was dat wij aan de

hand van de onderzochte voorbeelden constateerden dat er geen sprake was van een systematische benadering van die hoofdvraag. Ik herinner mij ook dat wij er in de commissie heel intensief over gesproken hebben. Eigenlijk kwamen wij al pratende tot de conclusie dat instellingen óf onderworpen zijn aan de tucht van de markt, zoals bij privatisering – uiteindelijk zal in concurrentie blijken of er overlevingskansen zijn of niet; dan heb je het ook niet meer over een publieke taak – óf instellingen vallen onder de tucht van het budget. Dat laatste kreeg eigenlijk onvoldoende invulling. Later is er ook een rapport van de Rekenkamer verschenen waarin werd geconstateerd dat, in het licht van de instellingswet, in feite dit soort zaken zelfs bij een aantal externe verzelfstandigde organisaties – ik heb de getallen niet paraat – niet scherp genoeg geregeld waren. De heer Bekker heeft er terecht op gewezen dat er een tijd is geweest waarin je als het ware de tucht van het budget kon ontgaan door een deel van je overheidsorganisatie te verzelfstandigen. Dan werd je buiten de bezuinigingen en dat soort aanslagen gehouden. Een van de dingen die wij in het rapport hebben geschreven, is dat als je kiest voor externe verzelfstandiging, niet zijnde privatisering, die extern verzelfstandigde organisatie naar ons oordeel nog steeds onder de tucht van het budget valt en dus ook meedoet in eventuele afslankings- en bezuinigingsoperaties. Omdat het over een bepaald type taken gaat, waarbij ook vormen van dienstverlening in het geding zijn, kan dat betekenen dat het niveau van de dienstverlening afneemt. Dat kan in individuele gevallen gelden voor uitvoeringsorganisaties. Als je daar minder tot je beschikking hebt, kun je een discussie met de politiek verantwoordelijke voeren over de vraag wat dit betekent voor het niveau van dienstverlening. Het onttrekken aan het budgetrecht en dus aan de publieke verantwoording was in de gedachten van de commissie niet de juiste gedachtegang. Wij hebben in de commissie heel erg gezocht naar een manier om, zeg maar afpellend, op een rij te zetten waaraan externe verzelfstandiging moet voldoen. Wij hebben ook steeds de nadruk gelegd op dat ook het aflopen van al die denkstappen niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot externe verzelfstandiging. Dat viel mij bij herlezing van het rapport weer op. Er blijft altijd een element in zitten van politieke afweging. De commissie heeft eigenlijk heel erg het primaat van de politiek bovenaan gezet bij het debat over verzelfstandiging. Achteraf kun je zeggen dat het een noodzakelijke correctie was van wat er in de jaren daarvoor deels terecht, en deels doorgeschoten, was gebeurd.

De heer **Terpstra**: U maakt op een aantal gebieden in het rapport geen onderscheid tussen interne en externe verzelfstandiging. U noemt wel een paar elementen op grond waarvan je wel extern zou moeten verzelfstandigen. Kunt u naar voren brengen welke elementen volgens u in het rapport aanleiding zouden moeten zijn om de verzelfstandiging extern te houden?

Mevrouw **Sint**: De commissie zegt dat het feit dat een bepaald onderdeel van de rijksoverheid zich bemoeit met uitvoerende taken niet op voorhand moet leiden tot externe verzelfstandiging. De commissie zet in feite een vraagteken bij de gedachte dat je bepaalde onderdelen van de rijksdienst niet zo zou kunnen organiseren dat de nadruk ligt op efficiënte bedrijfsvoering en alles wat daarmee samenhangt. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot externe verzelfstandiging. Eigenlijk zegt de commissie: omdat bij externe verzelfstandiging tot in zekere zin de verantwoordelijkheid van de bewindslieden en dus het primaat van de politiek wordt ingeperkt, op basis van een instellingswet, moet je heel goed nadenken over de vraag wat de argumenten zijn om extern te

verzelfstandigen. Waarom zou het niet ook intern kunnen? Dan is de tucht van het budget gewoon geregeld. Daar hoeft je dan niet iets bijzonders voor te doen. De commissie heeft gezegd drie principiële en één pragmatische overweging te zien om te kiezen voor externe verzelfstandiging. De eerste is al genoemd, het onafhankelijke oordeel. De Kiesraad is het meest duidelijke voorbeeld. Het Commissariaat voor de Media is daarvan ook een voorbeeld. De tweede principiële overweging vind ik de moeilijkste. Die is ingebracht door het lid van de commissie dat afkomstig was van het departement van Sociale Zaken. Deze gaat over de medebetrokkenheid van maatschappelijke geledingen, bijvoorbeeld de tripartiete besturing van de arbeidsvoorziening. Dan kan niet één van de drie partners een primaat hebben. Er is immers sprake van een samenstel van werkgevers, werknemers en rijksoverheid. Het enige voorbeeld daarvan dat wij konden vinden was de arbeidsvoorziening. De derde overweging is die van uitvoering van individuele gevallen. Ook dat is al ter sprake gekomen. De Belastingdienst laat zien dat zelfs daarvoor niet per se geldt dat het extern verzelfstandigd moet worden. Het kan dus ook heel goed intern verzelfstandigd werken. Verder heeft de commissie ook een pragmatische overweging genoemd. Als de beleidsomgeving heel stabiel is, als de politieke gevoeligheid heel gering is en als het gaat om een professioneel-technische uitvoeringshandeling, zou je kunnen nadenken over externe verzelfstandiging. De luchtverkeersleiders zijn hierbij een voorbeeld. Het hoeft niet, maar het kan wel. Dat was eigenlijk de redenering van de commissie, die echt een kader wilde meegeven om af te wegen of het wel zinvol is om extern te verzelfstandigen. De commissie wilde het ook zo opschrijven dat het niet mag gaan om het ontgaan van de tucht van het budget omdat er niet de tucht van de markt tegenover wordt gezet.

De heer **Terpstra**: Vindt u deze normen nog steeds geldig?

Mevrouw **Sint**: Eigenlijk wel. Ik vond het een eyeopener toen ik het rapport teruglas. Ik kon de drie principiële argumenten nog wel recapituleren. Toen ik het teruglas, vond ik het nog steeds een heel geldig rapport. Het gaat vrij zorgvuldig en ook genuanceerd om met het belang van de politieke verantwoordelijkheid en dus ook het met primaat van de politiek daarin. Persoonlijk geloof ik daar nog steeds in.

De heer **Terpstra**: U zei net dat het rapport een paar maanden was opgehouden, om het zo maar te formuleren. Vandaar mijn vraag hoe Nederland in het algemeen reageerde op uw rapport, toegespitst op het ambtelijk apparaat, de ministers en het parlement.

Mevrouw **Sint**: Nederland in het algemeen, dat weet ik niet meer. Er zijn niet zo heel veel ambtelijke rapporten – het was uiteindelijk een ambtelijk rapport – die zo veel doorwerking hebben gehad in bredere kring, zeg maar. Ik herinner mij dat ik heel veel debatten met Paul Frissen heb gevoerd, die niets moest hebben van de inhoud van het rapport. Later heeft hij daar weleens wat anders over gezegd. Het ging immers in tegen het idee dat je alles kon regelen met een marktachtige benadering. In die zin is het wel een rapport geweest dat heel veel invloed en impact heeft gehad. Misschien dat het daarom ook wel even heeft geduurd voordat het door de sg's werd overgenomen. Uiteindelijk is het in oktober 1994 naar de Kamer gegaan, als ik het mij goed herinner. Pas toen is het openbaar gemaakt. Daar ging een heel intensieve discussie in het sg-beraad aan vooraf. En een kabinetsformatie, zo zegt mijn linkerbuurman.



De heer **Terpstra**: Zijn alle verzelfstandigingen na uw rapport ook verricht op basis van uw advies? Is het besluitkader gevolgd?

Mevrouw **Sint**: Dat kan ik niet helemaal overzien, omdat ik per 1 januari 1995 de rijksdienst heb verlaten en toen wel meer op afstand daarvan ben gekomen. Ik zou daar niet zelf, uit eigen ervaring, ja op durven zeggen. Ik denk wel dat het op zichzelf een goed handvat heeft gegeven aan degenen die ambtelijk verzelfstandigingen moesten voorbereiden. Ik durf hier niet te zeggen dat het toen ook daadwerkelijk is opgevolgd. Ik was toen niet in de rijksdienst werkzaam.

De heer **Terpstra**: Als mevrouw Sint en de voorzitter het goed vinden, wil ik de heer Bekker dezelfde vraag stellen. Hij schudde steeds «nee» op mijn vragen.

De heer **Bekker**: Ik schudde inderdaad nee, zoals u goed observeerde! Het rapport was, voor wat ik er mij van herinner, waardevol. Het kwam echter wel op een moment dat het grootste deel van de privatiseringen en verzelfstandigingen al had plaatsgevonden. In zeker zin was het, ik wil niet zeggen mosterd na de maaltijd ... Ik kan mij de frustratie voorstellen dat mensen toen zeiden: eigenlijk hadden wij het zo moeten doen, maar het meeste is al gebeurd.

Een tweede opmerking is dat later gedacht is dat het een mooi rapport is, een ordelijk kader en prima om het zo te hanteren. Als er een grote stelselwijziging aan de orde is, wordt die op de eigen merites beoordeeld. Dat was in die tijd de opvatting van een aantal ambtenaren en misschien ook wel van politici. Die grote stelselwijzigingen hebben wij vervolgens gezien. Daarbij is dit ook inderdaad gebeurd. Ik noem de herziening van de sociale zekerheid en met name de herziening van het zorgstelsel, waarbij ik zelf betrokken ben geweest. Daar is een heel bouwwerk van zelfstandige bestuursorganen, zelfs geprivatiseerde instellingen, en ministeriële verantwoordelijkheden opgebouwd. Toen is daarbij niet geredeneerd vanuit het rapport-Sint of de kaders die daaruit zijn ontstaan. Enerzijds is geredeneerd vanuit de status quo, van wat is er. Je had toen al een College tarieven gezondheidszorg. Vooral was de vraag welke eisen wij wilden stellen aan het nieuwe zorgsysteem en hoe wij een evenwicht maken tussen ministerie en veldpartijen. Op grote schaal vond men het een goed en bruikbaar rapport. Heel veel was al gebeurd. Grote stelselwijzigingen in de toekomst worden wel geholpen door het kader van het rapport, maar worden in sterke mate ook beïnvloed door andere overwegingen. Ik denk dat iedereen dat wel door had.

Mag ik in het verlengde hiervan nog drie kleine kanttekeningen maken?

De **voorzitter**: Gaat uw gang.

De heer **Bekker**: De eerste is een aanvulling op het terechte punt van de budgettaire verantwoordelijkheid. Wat ik mij herinner, was een belangrijk argument voor instanties om extern te verzelfstandigen dat zij daardoor eigen inkomsten hadden. Niet een budget van het ministerie dus, maar een budget genereren vanuit de samenleving. Ik had bij VWS bijvoorbeeld te maken met het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen, een zelfstandig bestuursorgaan dat de toelaatbaarheid van geneesmiddelen beoordeelt en daarvoor retributies, eigen inkomsten, vraagt. Zo zijn er meer voorbeelden: TNO, Rijksdienst wegverkeer.

De **voorzitter**: IJkwezen.

De heer **Bekker**: Er is een heel aantal zbo's dat gewoon eigen inkomsten heeft en die bij wet gehouden zijn om hun omvang en uitgaven aan te passen aan de eigen inkomsten. In ruil daarvoor hebben zij een zekere vrijheid in de bedrijfsvoering. Dit is een belangrijk element, ook omdat in die gevallen de directe verantwoordelijkheid van de minister voor het budget dat hij overmaakt naar een zbo toch anders ligt dan daar.

De **voorzitter**: Hoor ik u ook zeggen dat de diensten zelf kwamen met het verzoek om verzelfstandigd te worden opdat zij deze marktpositie konden innemen?

De heer **Bekker**: Ja, dat leidde ook weleens tot, vind ik, de situaties die ook net door de heer De Ridder werden beschreven. Ik bedoel dat een ambitieuze of enthousiaste ambtelijke dienst of zbo zich op de markt wilde begeven. De Informatie Beheer Groep wilde de concurrentie aangaan met ABN AMRO, bij wijze van spreken. In een andere periode in mijn carrière, in mijn tijd bij Twynstra Gudde, had ik nogal de pest aan overheidsorganisaties of semioverheidsorganisaties die met offertes meededen. Bijvoorbeeld TNO liep toch iets minder risico om bij een slechte offerte in de problemen te komen dan een adviesbureau. Dat is in een aantal gevallen gebeurd. Inmiddels is dat overigens volledig verdwenen.

De **voorzitter**: Hoe kijkt u daarop terug? Ik bedoel op diensten die zeiden graag die positie in te nemen omdat zij dan op de markt konden opereren? Dat hoorde misschien ook bij het hele tijdsbeeld en klimaat van die tijd. Het was een manier om te acteren. Hoe kijkt u daar nu op terug?

De heer **Bekker**: Er zijn geen grote rampen gebeurd. Waar dit is gebeurd, is het minder goed geweest dat wij het hebben toegestaan.

De **voorzitter**: Hebt u daar voorbeelden?

De heer **Bekker**: Soms TNO weleens en de IB-Groep. Je zag ook bij andere zbo's dat die aan de rand wat activiteiten gingen ontplooiën. Ik noemde al het RIVM, dat een stichting had opgericht dat in zeer profijtelijke joint ventures met het bedrijfsleven opereerde. Dat soort zaken.

De **voorzitter**: Zijn er ook voorbeelden waarin het wellicht goed is gegaan?

De heer **Bekker**: Die zijn mij niet bekend.

De **voorzitter**: Nee?

De heer **Bekker**: Nee. Ik vond in alle gevallen een hybride situatie ... Het was voor mij als eenvoudige ambtelijke manager veel te ingewikkeld om daarmee om te gaan. Ik had liever hetzij het een, hetzij het ander.

De heer **De Grave**: Of op de markt of niet.

De heer **Bekker**: Ik heb het ook waargenomen toen ik er last van had, toen ik werkte bij een adviesbureau.

De **voorzitter**: Dat is ook uw opvatting, mijnheer De Ridder, geloof ik, over die hybride organisaties.



De heer **De Ridder**: Ja, dat is ook mijn opvatting. U bent ongetwijfeld op de hoogte van het rapport van de commissie-Cohen die daar toentertijd een studie van heeft gemaakt en die in feite een einde heeft gemaakt aan praktijken waarbij overheidsdiensten zich gingen gedragen als gelijken van bedrijven.

De **voorzitter**: Het is het een of het ander, overheid of markt.

De heer **Terpstra**: Mevrouw Sint, ik wil u een vraag stellen naar aanleiding van een opmerking van mevrouw Stuiveling. Die merkte op dat het probleem in Nederland vaak is dat de beleidsmakers vaak weinig interesse hebben in uitvoeringsproblemen. In uw rapport worden interne en externe verzelfstandiging min of meer als gelijkwaardig gesteld. Mevrouw Stuiveling vroeg zich af of interne verzelfstandiging niet meer begrip bij de beleidsmakers kan kweken voor uitvoeringsproblemen dan bij totale externe verzelfstandiging. Deelt u die mening?

Mevrouw **Sint**: Ik vind het wel een heel relevante vraag. Het is inderdaad waar dat beleidsmakers, wat ook te maken heeft met de oriëntatie van beleidsmakers op de politiek verantwoordelijken en de politieke bestuurders, in het algemeen niet zo heel veel belangstelling hebben voor uitvoeringsvraagstukken. Die worden vaak beschouwd als een noodzakelijk en vrij lastig sequeel op wat nu eenmaal besloten is. Het gebeurt maar zelden dat politieke bestuurders, ook de Kamer, echt uitvoeringsargumenten laat meewegen bij de timing of zelfs de inhoud van beslissingen. Ik weet niet of dat per definitie beter gaat als een organisatie intern blijft. Het voordeel van interne verzelfstandiging is wel dat meestal ook de ambtelijke leiding van dergelijke onderdelen deel uitmaakt van het ambtelijk voorbereidings- en besluitvormingscircuit. Dat kan meer begrip kweken. Ik geef een heel ander voorbeeld, niet zozeer van uitvoering in de zin van de in het rapport genoemde instellingen. In de tijd dat ik secretaris-generaal was bij VROM vond ik het heel plezierig dat aan de vergaderingen van de bestuursraad van VROM ook de inspecteur-generaal meedeed als vertegenwoordiger van de inspectie. Daardoor nam je in de discussies over de beleidsvoorbereiding meteen het element mee van de handhaving. Ik kan mij voorstellen dat hetzelfde opgaat voor uitvoerende taken. Een van de grote risico's is en blijft ook nog steeds de verhouding tussen de beleidskern en de ministeriële verantwoordelijkheid aan de ene kant en de verzelfstandigde organisatie aan de andere kant. Dat probleem komt deels voort uit verschil in karakter van de taken die belegd zijn bij de verschillende onderdelen, maar komt soms ook voort uit onbekendheid. Bij wat je niet kent en waar je niet van hoort wat de specifieke problemen zijn, is het inlevingsvermogen waarschijnlijk geringer.

De heer **Terpstra**: Is die verhouding tussen zbo's en de moederdepartementen naar uw mening nu goed geregeld?

Mevrouw **Sint**: Laat ik als voorbeeld nemen de verhouding tussen VROM en een grote zbo: het Kadaster. Ik heb in de tijd dat ik sg was nogal wat energie gestoken om de banden met het Kadaster weer verder aan te halen. Ook door daar gewoon op bezoek te gaan en te praten over wat zij deden. Dat is ook op een goede manier gelukt, vind ik zelf. Ik herinner mij dat de samenvoeging van het Kadaster en de Topografische Dienst Nederland in mijn periode een rol speelde. Daarbij ben ik toen ook zelf actief betrokken geweest. Het is wel iets waar je ook een bewuste inspanning voor moet plegen. Die banden zijn niet vanzelfsprekend, ook

door de fysieke afstand tussen de verzelfstandigde organisatie in Apeldoorn en de beleidskern in Den Haag. Die maakt het niet op voorhand logisch om je sterk te verdiepen in wat er daar gebeurt. Of het over de hele linie beter is, weet ik niet. Ik denk het wel, omdat er ook door deconfitures bij de beleidskern meer aandacht is gekomen voor de politieke risico's die de minister kan lopen als het in die verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie helemaal misgaat.

De **voorzitter**: De heer De Grave wil hier met een vraag direct op aansluiten.

De heer **De Grave**: Ik worstel met één punt, dat ook door de heer De Ridder werd genoemd. Als bij een zelfstandig bestuursorgaan de argumentatie was dat de noodzaak tot afstand van de politieke beïnvloeding – mevrouw Sint noemde de NMa en ik denk ook nog aan een andere organisatie – en tegelijkertijd het politieke primaat vanuit het budget wordt versterkt, ligt er toch een ingewikkeld, hybride probleem? Dat is een ander hybride probleem dan wat er opgelost is. Maar dit is toch een lastige?

Mevrouw **Sint**: Ik heb daar zelf een heel concreet voorbeeld van toen het ging om het Kadaster. Het Kadaster had nogal wat eigen vermogen. Dat telde ook mee voor – ik weet de woorden niet precies meer – laat ik maar zeggen de 3%-norm van Europa. Je zag de spanning in hoeverre een zelfstandig bestuursorgaan een aanzienlijk eigen vermogen kan uithoeken.

De heer **De Grave**: Maar goed, dat gaat om geld. Het punt van de heer De Ridder raakt de reden voor een zelfstandig bestuursorgaan. Als de bewuste argumentatie die is van afstand tot de overheid en politieke beïnvloeding ...

Mevrouw **Sint**: Ja, ja, en via het budget...

De heer **De Grave**: ... en tegelijkertijd wordt langs de andere lijn, ook op basis uw rapport, de politieke greep versterkt langs de lijn van de tucht van het budget. Ik zeg daarmee niet dat uw rapport verkeerd is. Ik wil de spanning aangeven. Dat kan een heel lastige, hybride situatie opleveren.

Mevrouw **Sint**: Niet dat ik nu, achttien jaar na dato, van oordeel ben dat dit rapport het ultieme, laatste woord is. In het rapport staat echter een aantal opmerkingen over dat bij de discussie over de tucht van het budget, waarbij het de facto gaat over het aanslaan van zbo's op een bijdrage aan het verminderen van de uitgaven ...

De heer **De Grave**: ... of de wijze waarop zij hun budget moeten besteden.

Mevrouw **Sint**: Ja, maar dat in ieder geval de wijze waarop zij het budget moeten besteden, de vrijheidsgraden die daarin zitten, als het goed is, geregeld is in de instellingswet. Het niveau en de omvang van de dienstverlening kan een punt van discussie zijn. Ik zet zelf een vraagteken bij de stelling dat een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend via het budget in het gareel kan worden gehouden. Dat is mogelijkwijs de suggestie die onder uw vraag zit. Wel onderschrijf ik dat het feit dat zelfstandige bestuursorganen, extern verzelfstandigde instellingen, een hybride karakter hebben, een extra reden is om redelijk terughoudend te zijn met dit soort zaken. Het is natuurlijk waar dat de grootste verzelfstan-

digingsgolf heeft plaatsgevonden voorafgaand aan het uitbrengen van dit rapport. Het is ook waar, zoals de heer Bekker heeft betoogd, dat bij een grote nieuwe stelselwijziging niet per definitie dit soort afwegingen een rol speelt. Het kan wel zo zijn dat nadat het nieuwe zorgstelsel, of wat dan ook, is geïntroduceerd er na een jaar of tien weer hetzelfde type vragen een rol gaat spelen. Die hebben uiteindelijk na de jaren tachtig geleid tot het opnieuw bekijken van de vraag: hoe regelen wij het nou met elkaar?

De **voorzitter**: De heer De Lange zal zo direct een aantal vragen stellen over de ministeriële verantwoordelijkheid. Over de verantwoordingsrelatie komen we dus zo te spreken. We doen nu nog even een laatste ronde over de externe verzelfstandiging als zodanig.

De heer **Vliegenthart**: Collega Terpstra sprak al over het gesprek dat wij maandag hadden met mevrouw Stuiveling van de Algemene Rekenkamer. Een van de problemen die zij signaleert, zeker bij de zbo's, is dat er te veel beleid is en te weinig uitvoering. U spreekt over een politiek gezien vrij luwe omgeving waarin zbo's veelal opereren. Mevrouw Stuiveling betwijfelde dat. Herkent u dat beeld of moeten we daarin differentiëren tussen verschillende zbo's? Welke consequenties zou dat moeten hebben voor uw besliskader, waar u in 1994 al over nadacht?

Mevrouw **Sint**: Mijn antwoord daarop in deze tijd zou zijn dat als geen sprake is van een betrekkelijk luwe politieke beleidsomgeving, je niet moet overgaan tot externe verzelfstandiging. Ik zou bepleiten dat je, waar sprake is van een hoge mate van politieke zichtbaarheid en gevoeligheid, ook als het gaat om uitvoerende taken, een instelling integraal onder de ministeriële verantwoordelijkheid houdt.

De heer **Vliegenthart**: Kunt u een voorbeeld geven van een verzelfstandiging waarbij dat wellicht onvoldoende is ingeschat?

Mevrouw **Sint**: Ik denk natuurlijk aan organisaties als de IND, maar daarbij is volgens mij geen sprake van externe verzelfstandiging, maar van interne verzelfstandiging. Daar gaat het dus niet voor op.

De heer **De Grave**: De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)?

Mevrouw **Sint**: Dat is een externe verzelfstandiging, maar daarbij spelen de deskundigheid en het onafhankelijk oordeel een rol.

De heer **De Grave**: Maar er is geen stabiele politieke omgeving.

Mevrouw **Sint**: Dat is waar. Misschien geldt het ook voor de NMa zelf niet, maar dat is afhankelijk van welke sector je beschouwt. Het is misschien goed om in ieder geval hier te zeggen dat het erop lijkt dat de politiek de dominante bovenstroom is, namelijk «eens verzelfstandigd is altijd verzelfstandigd», maar dat hoeft natuurlijk niet. Uiteindelijk vindt externe verzelfstandiging plaats op basis van een instellingswet. Als de politieke of de politiek-maatschappelijke omgeving verandert, heeft zowel de minister als de Kamer de vrijheid om de vraag opnieuw aan de orde te stellen of het verstandig is, de zelfstandige status te handhaven. Dat kan natuurlijk niet lichtvaardig gebeuren, maar er kunnen redenen voor zijn om te zeggen dat een en ander in zo'n ander vaarwater is terechtgekomen en in zo'n andere politieke en maatschappelijke context dat er aanleiding is om die vraag te stellen.

Ik geef een klein voorbeeld uit mijn huidige functie, dat overigens helemaal buiten de rijksoverheid staat. Wij hebben als ziekenhuis een tijd geleden onze eigen ICT-club verzelfstandigd. Inmiddels heb ik dat teruggedraaid en die club weer binnen onze eigen organisatie teruggehaald omdat het gewoon geen goed idee was. Dat is redelijk ingrijpend en dat moet je niet al te vaak doen, maar er kunnen zwaarwegende politieke overwegingen zijn om die vraag ook expliciet op de politieke agenda te plaatsen.

De heer **Bekker**: Ik heb de discussie in de gezondheidszorg van nabij meegemaakt. De heer De Grave noemde al het voorbeeld van de NZa. Ik denk dat daarbij heel bewust de keuze is gemaakt, vanwege de turbulentie op het terrein van de gezondheidszorg, dat het maar beter een beetje op afstand kan worden gezet. Dat is precies het omgekeerde van wat mevrouw Sint zegt. Dat is zowel aan de orde bij het toezicht op de zorgverzekeraars, het College voor zorgverzekeringen, van oudsher de Ziekenfondsraad, als bij de NZa, de opvolger van het oude tarievenorgaan, waar, als het aan de ambtenaren had gelegen nog veel meer in was geschoven, bijvoorbeeld de hele Inspectie voor de Gezondheidszorg. Die had, denk ik, heel goed een plek kunnen krijgen bij de NZa, als een soort kwaliteitsinstituut en niet als een soort zorgpolitie. Het argument van «ja, als het turbulent is, moet het dicht bij de politiek» vind ik niet helemaal overtuigend.

Ik heb nog een kleine aanvulling, een persoonlijke waarneming. In Nederland zie je dat het politieke primaat erg sterk wordt beleefd. Het zou mij niet verbazen dat uit een internationale vergelijking zou blijken dat Nederland daarin voorloopt, als je ziet wat de aard is van onderwerpen waar de politiek zich mee bemoeit enzovoorts. Tegelijk ken ik geen land onder de OESO-landen – dat is een beetje mijn referentiegroep – waarin er zo weinig politici zijn als in Nederland. Dat is een heel merkwaardige discrepantie. Er is ook onder de groep van politici een soort zelfhaat van «we zijn al met weinig, maar we willen nog minder». Dat is heel wonderlijk. Als je aan de ene kant vindt dat je je met veel moet bemoeien en bijvoorbeeld turbulente zaken dicht naar je toe moet halen en je aan de andere kant vindt dat je dit met heel weinig politici moet doen, is het onvermijdelijke gevolg daarvan dat het op het bordje van de ambtenaren komt te liggen. Dat is ook de verklaring dat de Haagse beleidsministeries niet kleiner willen worden. Dat is geen goede zaak. Je bouwt daardoor in de verhouding met zbo's of met de diverse velden, zoals zorg, volkshuisvesting of onderwijs, onvermijdelijk bureaucrativering in. De bureaucrativering van de supervisie op de rest van de collectieve sector is ook een van de stokpaardjes van de heer Tjeenk Willink. Ik denk dat dit te maken heeft met het verschijnsel van veel politiek primaat en weinig politici. Daardoor wordt het ambtelijk.

De **voorzitter**: Er is al meer dan een decennium een beweging gaande om van extern verzelfstandigde diensten weer agentschappen te maken, om ze weer binnen de rijkdienst te halen. Er is een roep vanuit de Kamers om een soortgelijke beweging te maken als mevrouw Sint in het ziekenhuis aan de orde heeft gehad met de ICT-dienst. Dat is niet per se vanwege turbulentie, maar om redenen als «moeten we het niet loszingen?». De gedachte van het politieke primaat ligt daar sterk aan ten grondslag. Wat vindt u daarvan?

De heer **Bekker**: Ik was daar nooit voor. In de periode dat ik secretaris-generaal vernieuwing rijkdienst was, is dat bij één dienst gebeurd: de IBG werd weer naar het ministerie gehaald. Ik was daar persoonlijk niet

erg gecharmeerd van. Het interessante van die discussie indertijd vond ik dat iedereen erg uitgesproken opvattingen heeft over het functioneren van de zbo's, zoals dat het niet goed zou gaan. Maar eigenlijk is er geen enkele discussie over de vraag hoe goed de ministeries zijn. Je ziet het zelfs in vergaande vorm dat regelmatig geroepen wordt dat inspecteurs op het veld moeten worden afgestuurd. De enige overheidsorganisaties waarvoor geen inspectie bestaat, zijn ministeries. Dat is wonderlijk. Als het hebben van inspectie goed zou zijn voor het functioneren, wat ik in veel gevallen ernstig betwijfel, dan zou het ook logisch zijn om een inspectie voor de ministeries te hebben. Ik vind het automatisme om te zeggen dat het naar de ministeries toe moet, veel te snel. Bovendien, ook dan loop je aan tegen het feit dat je heel weinig politici hebt. Dit betekent dus dat het wel naar het ministerie komt en op het bordje van de ambtenaren terechtkomt.

**De voorzitter:** Mijnheer De Ridder, u zult hier ongetwijfeld ook een mening over hebben. U mag die zo dadelijk ook toelichten, maar ik wil u eerst één vraag stellen die bij mij leeft naar aanleiding van het rapport van mevrouw Sint, Verantwoord verzelfstandigen. U noemt een aantal categorieën zbo's die terecht uitgeplaatst zijn omdat ze iets doen wat los van de minister moet gebeuren. Ten eerste gaat het om het onafhankelijk oordeel. Een minister kent geen kunstprijzen toe; daar is iets anders voor ingesteld. Beoordelen gebeurt buiten de rijksdienst. Ten tweede gaat het om het uitvoeren van een aantal op de burger gerichte diensten, bijvoorbeeld rondom uitkeringen, die heel vaak reproduceerbaar zijn en op hetzelfde neerkomen. Dat kan op een bepaalde manier gebeuren. Dat zijn valide redenen – deze komen ook terug in uw rapport – om te zeggen dat dit ook buiten de rijksdienst kan vallen. U gaf eerder aan, in het kader van de commissie-Scheltema, dat er een derde categorie is genoemd: de categorie van adequate sturing. Van die categorie wordt het volgende gezegd. Het zou beter zijn als iets even niet direct allemaal op het bordje van de minister terechtkomt; die is uiteindelijk voor alles verantwoordelijk. Maar om iets beter te kunnen sturen, is het goed om dat op afstand te zetten. Dit is een enigszins vage categorie. Kunt u deze toelichten?

**De heer De Ridder:** In het algemeen zou ik willen zeggen dat er een behoorlijke continuïteit zit in de argumentaties die in het rapport van de commissie-Scheltema zitten en in het rapport-Sint. Datzelfde geldt voor de wetgeving. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen heeft ook weer die criteria. Wij hadden inderdaad min of meer dezelfde drie categorieën als die in het rapport van de commissie-Sint terugkeerden. Daarnaast hadden we een algemeen idee dat het in bepaalde situaties beter is als het politiek bestuur zich daar niet mee bezighoudt. Ook daarvoor geldt dat vooral maatvoering een belangrijke afweging is. Dit is niet zozeer een kwestie van argumenten die ontleend worden aan bedrijfsvoering en argumenten die worden ontleend aan het soort beslissing of keuze dat moet worden gemaakt en of dat wel thuishoort bij de politiek of niet. Ik hecht eraan om dat onderscheid duidelijk te maken. Naar mijn gevoel werden eind jaren tachtig de eerdere argumentaties overspoeld door bedrijfsvoeringsargumenten, namelijk dat verzelfstandiging goed is vanwege de bedrijfsvoering. De heer Bekker zegt dat ook nog steeds. Ik denk dat agentschappen tamelijk goed functioneren. De grote agentschappen die we nu binnen de rijksdienst hebben, zijn, voor zover ik dat heb kunnen waarnemen, heel efficiënt. Daarmee wordt het bedrijfsvoeringsargument ook een beetje ontkracht.

**De voorzitter:** U bent het dus niet eens met de heer Bekker.

De heer **De Ridder**: Ik ben het inderdaad niet helemaal eens met hem. Ik heb enig onderzoek mogen doen naar agentschappen. De wijze waarop de agentschappen nu gevormd zijn, is een proces van leren door middel van vallen en opstaan. Agentschappen kunnen heel efficiënt zijn omdat ze integraal management hebben. Ze kunnen heel specifiek worden aangesproken op de manier waarop ze hun bedrijf runnen tot en met de kostprijs per beschikking, of welke prestatie-indicator dan ook die daarbij gevoerd kan worden. Vroeger was dat allemaal heel anders, toen het nog integraal onderdeel was van de rijksdienst.

De **voorzitter**: Ik zie de heer Bekker knikken. Ik begrijp daaruit dat hij het daarmee eens is.

De heer **Bekker**: Ik ben het ermee eens dat er veel agentschappen zijn die goed functioneren. Er zijn er ook die niet zo goed functioneren. Ik heb er onlangs nog een mogen doorlichten. Ik denk niet dat het zozeer de afweging is tussen intern en extern verzelfstandigen, maar dat het meer gaat om de vraag – dit geldt zeker voor de agentschapsvorm – welk financieel regime je voor je organisatieonderdelen binnen een ministerie wilt hanteren. Het agentschapsregime is een veel handiger regime om bijvoorbeeld een dienst als Rijkswaterstaat te runnen dan het traditionele kasstelsel, dat vroeger een grote handicap was voor efficiënter werken. Je kunt niet zeggen dat alle interne verzelfstandigingen uitwisselbaar zijn met externe verzelfstandigingen en ook niet dat je alle externe zo weer naar binnen kunt halen. Daarbij spelen heel andere overwegingen. Het zou overigens buitengewoon waardevol zijn als we materiaal hadden om het goed te vergelijken, zodat we een goede benchmark zouden kunnen uitvoeren. Er is materiaal beschikbaar. Ik vind voornamelijk de groep van de zbo's, de Handvestgroep, heel actief in het verzamelen van informatie. Daar heb je ook veel aan. Je zou bijvoorbeeld toch het UWV en de Belastingdienst met elkaar kunnen vergelijken om te achterhalen welke van de twee beter functioneert. Ik heb in mijn tijd bij Volksgezondheid de Sociale Verzekeringsbank en de Belastingdienst voor de individuele zorgtoeslag met elkaar proberen te vergelijken. Het zou uiterst waardevol zijn als je daar meer materiaal over zou hebben.

De **voorzitter**: Ik ga nog even terug naar de heer De Ridder. Ik wil zo graag weten wat het lot is geworden van dat derde idee.

De heer **De Ridder**: Het is eigenlijk het vierde idee.

De **voorzitter**: Het vierde idee. De minister moet besturen op hoofdlijnen. Hij hoeft zich niet met alles te bemoeien. Daarom kun je beter bepaalde dingen op afstand zetten. Dit is heel diffuus.

De heer **De Ridder**: Het is ontleend aan het Zweedse model. De commissie-Scheltema functioneerde parallel aan de commissie-Wiegel. Het was onderdeel van een geheel van een parlementaire commissie die door de heer Deetman was opgezet. Vanuit de commissie-Wiegel, waar wij ook onderling contact mee hadden, werd heel sterk het idee gepropageerd van een kerndepartement met een schil van zbo's. Als je dat idee serieus neemt – dat lijkt een beetje op het Zweedse model – dan kom je ook op de gedachte terecht dat je van de andere kant uit moet redeneren. Je moet dan niet redeneren vanuit taken die verzelfstandigd moeten worden, maar vanuit de vraag wat nog bij een minister hoort. Welke zeggenschap heeft een minister nodig om op een adequate manier een politieke rol te kunnen vervullen?

De **voorzitter**: Wat is het lot geworden van dit idee?

De heer **De Ridder**: Het is helemaal verdwenen.

De **voorzitter**: Dan kunnen we het laten rusten. Toch?

De heer **De Grave**: Waarom is het verdwenen? Heeft dat te maken met het politieke primaat?

De heer **De Ridder**: Ik probeerde zo-even al te zeggen dat het lot van de hele rapportage van de commissie-Scheltema tamelijk triest was, omdat die werd overspoeld door het denken in termen van bedrijfsvoering. Bedrijfsvoering was niet onze invalshoek. Onze invalshoek was staatsrechtelijk. Wij gingen in op de vraag wat bij de minister hoort en wat hij kan overlaten aan andere partijen. Dat is een heel andere benadering. Omdat de invalshoek van de bedrijfsvoering ineens zo sterk werd, is deze tien jaar lang de dominante manier van denken geweest over verzelfstandiging.

De **voorzitter**: U zei zojuist dat er continuïteit is tussen Scheltema en Sint. Die staatsrechtelijke invalshoek is wel weer teruggekeerd in het rapport van Sint.

De heer **De Ridder**: In het rapport-Sint zie je dat op een andere manier diezelfde argumenten weer terugkomen.

De heer **Vliegenthart**: Houdt dit in dat de staatsrechtelijke invalshoek, waar de heer Tjeenk Willink eerder deze week uitgebreid over gesproken heeft, gedurende midden jaren tachtig en begin jaren negentig grotendeels ondergesneeuwd was?

De heer **De Ridder**: Eind jaren tachtig, ja. Ik denk dat je kunt zeggen dat het rapport van de commissie-Wiegel meer invloed heeft gehad dan het rapport van de commissie-Scheltema.

De **voorzitter**: We gaan door naar het volgende onderwerp: de ministeriële verantwoordelijkheid en de wijze waarop het parlement op een of andere manier ook nog invulling kan geven aan de verantwoordelijkheid met betrekking tot de uitgeplaatste diensten. Dit deel zal worden geleid door collega De Lange.

De heer **De Lange**: Ik begin met de heer Bekker. We gaan de bakens een beetje verzetten. We hebben gesproken over het klimaat dat geleid heeft tot bijvoorbeeld externe verzelfstandiging. We hebben over die problemen gepraat vanuit het oogpunt van de politiek en de beleidsmakers. Ik wil mij nu op de andere kant van het proces gaan richten en eens kijken wat die processen voor het functioneren van de rijksdiensten zelf betekend hebben. Kunt u daarop ingaan?

De heer **Bekker**: Is «rijksdienst» inclusief de minister of bedoelt u de ambtelijke dienst?

De heer **De Lange**: De ambtelijke diensten in eerste instantie. Op de rol van de minister en zijn verantwoordelijkheid kom ik zo meteen. Ik wil eerst graag weten in hoeverre de rijksdiensten gereageerd hebben op het proces van externe verzelfstandiging. Je ziet natuurlijk gebeuren dat er een heel andere manier van werken ontstaat, dat er allerlei verwachtings-



patronen liggen die, als dat proces gestart wordt, daar zijn en waar idealiter aan voldaan moet worden, en dat er in het algemeen overgegaan moet worden van een kasstelsel naar een heel ander financieringsstelsel. Al die elementen leggen, zo zou je kunnen denken, een zware druk op een verzelfstandigde organisatie. Hoe gaan die organisaties daarmee om en hoe zijn ze daarmee omgegaan?

De heer **Bekker**: Ik denk in algemene zin dat de net gesignaleerde niet zo heldere afronding van de discussie over Wiegel, Sint en Scheltema ertoe heeft geleid dat er een onduidelijke situatie is ontstaan waarbij de ambtelijke dienst niet precies wist waar het heen zou gaan – wordt het nou het Zweedse model of niet? – en daarom ervoor koos om behoorlijk wat body te houden, zodat er toch adequaat kon blijven worden geopeerd. Dat werd ook gevoed door het feit dat ondanks alle verzelfstandigingen de politieke vragen over relatief incidentele zaken niet afnamen. In uw vraagstelling lijkt het een beetje alsof er ooit een heldere klaroenshoot is geweest waarbij gezegd is: we gaan nu op grote schaal in een bepaalde vorm verzelfstandigen, hetzij in de vorm van zbo's, hetzij in de vorm van agentschappen. Ik denk dat dit niet het geval is geweest. Als ik mij goed voor de geest haal – het is inmiddels al vele jaren na dato – ging het heel incrementeel in de sectoren waar ik gewerkt heb. Er werd iets aangepast in een structuur die er al was. Het gold ook voor bijvoorbeeld de gezondheidszorg, die natuurlijk een belangrijke tak was. De Ziekenfondsraad werd op een gegeven moment het College voor zorgverzekeringen. Het CTG werd iets opgepoetst en aangevuld tot de Nederlandse Zorgautoriteit. Er werd vrij veel met dat soort organisatieontwikkelingen gewerkt. Als je dit in de tijd zou neerzetten, zou je zien dat dit over een behoorlijk aantal jaren is verspreid. Dat geldt ook voor de agentschapvormingen binnen het Rijk. In alle gevallen zie je de versterkte nadruk op een betere bedrijfsvoering en betere verantwoording. Dat element hoort ook bij de verzelfstandigingen. Dit heeft grote gevolgen gehad. Het liep bovendien ook vaak samen met gevolgen in andere ontwikkelingen. Zojuist werd al even het Kadaster genoemd, dat ik mij nog herinner uit mijn vroegere VROM-tijd. Dat heeft enorme invloed ondergaan van enerzijds ontwikkelingen in de onroerendgoedmarkt, maar anderzijds vooral van ontwikkelingen in de IT. Daardoor werd de klassieke landmeetploeg geëlimineerd. We waren blij dat we die geprivatiseerd hadden voordat we daar nog wat mee moesten. Er waren enorm veel veranderingen, bijna bij alle diensten, of dat nu de grote zijn, zoals Rijkswaterstaat, of de kleinere. Er waren grote veranderingen door een samenloop van factoren, zoals betere bedrijfsvoering en verantwoording. Daarnaast was er een heel andere cultuur. Het klassieke ambtelijke gedrag, dat sterk gefocust was op alleen maar rechtmatigheid, kreeg in de meeste gevallen een aanvulling met een behoorlijke dosis doelmatigheid. Soms ging dat ook ten koste van de rechtmatigheid, moet ik eraan toevoegen. Je zag ook een hele beweging van extra aandacht voor integriteit, die weer een factor was waarmee ambtenaren ineens extra rekening moesten houden. Het aantal ontwikkelingen in de context van de ambtelijke dienst was buitengewoon groot. Als ik het objectief achter elkaar zet, ben ik diep onder de indruk hoe men dat in algemene zin heeft verwerkt en hoe dat ertoe heeft geleid dat objectief gemeten de prestaties van veel ambtelijke organisaties, hetzij de interne, hetzij de externe, toch aanzienlijk verbeterd zijn in termen van responstijden, klanttevredenheid en wat dies meer zij.



De heer **De Lange**: U zegt dat de klarenstoot niet geweest is; dat beseft ik. De processen waarover het gaat, zijn inherent tijdrovend omdat er een heleboel cultuurveranderingen moeten optreden. Die kosten tijd. Begrijp ik goed dat u aangeeft dat uw gevoel is dat de organisaties die verzelfstandigd zijn daar in grote meerderheid binnen een redelijke tijd en misschien ook tegen redelijke kosten goed op gereageerd hebben?

De heer **Bekker**: Dan zou ik ze heel systematisch langs moeten lopen. Er zijn er vele. De omvang van de zbo's is buitengewoon groot. Wat ik grosso modo gezien heb – dat geldt ook voor de interne verzelfstandigingen – is dat men dit heel adequaat heeft opgepakt. Dat gebeurde met vallen en opstaan. Een bekend voorbeeld dat in mijn gedachten schiet, is het UWV. Ik heb veel bewondering voor hoe men daar een bijna onmogelijke opgave heeft aangepakt. In het begin waren het heel lastige tijden met de verwickelingen tussen de minister en de net aangetreden algemeen directeur Joustra. Als je er nu op terugkijkt, vind ik het verbazingwekkend hoe snel het toch een, gegeven de omstandigheden, goedlopende organisatie geworden is. Ik heb er altijd veel bewondering voor gehad hoe smooth en efficiënt de Sociale Verzekeringsbank zijn werk doet. Het Kadaster, de winkel van mevrouw Sint die vroeger mijn eigen winkel was, is ook een voorbeeld van een heel traditionele dienst met die driehoofdige landmeetploeg, die met de helft van het aantal mensen twee keer zo veel werk doet, of misschien nog wel veel meer, en die een grote mate van klanttevredenheid kent. De record van de ambtelijke dienst mag best gezien worden in dat opzicht.

De heer **De Lange**: Bij sprekers die we maandag aan tafel hebben gehad, kwam naar voren dat het ontbreken van een nulmeting het heel moeilijk maakt om goed te kunnen beoordelen of verzelfstandiging positieve resultaten heeft gehad. U stelt dat naar uw gevoel de resultaten van veel externe verzelfstandigingen positief zijn geweest. In hoeverre heeft deze opmerking te lijden onder het idee dat er in het algemeen geen nulmeting aanwezig was?

De heer **Bekker**: Het is bijna voor elke evaluatie van welk beleid dan ook een killing remark als er nooit een nulmeting geweest is. Hoewel een en ander aan het verbeteren is, is er nooit systematisch aan gewerkt. Maar ook dan moet je het een beetje relativeren. Als er geen nulmeting is, dan wordt elke vergelijking lastig. Er zijn wel manieren om niettemin vast te stellen of iets behoorlijk presteert. Ik heb als secretaris-generaal van de rijksdienst een intensieve poging gedaan om een soort kwaliteitsindicator te ontwerpen voor de uitvoering. Daar kun je materiaal voor verzamelen, zoals tevredenheidsonderzoeken, klachten van de Ombudsman, aantallen verloren rechtszaken, budgetoverschrijding. Er zijn wel een stuk of veertien van dergelijke criteria. Daarbij zag je, zelfs al in een vrij korte periode van een jaar of vier à vijf, dat de performance van veel diensten erop vooruitging. Het ontbreken van een nulmeting is natuurlijk nog geen argument om te zeggen dat een zelfstandig orgaan niet goed functioneert.

De heer **De Lange**: Dat is helder, maar ...

De **voorzitter**: Waarom hebben er geen nulmetingen plaatsgevonden?

De heer **Bekker**: Dat is een intrigerende vraag. Een nulmeting is heel lastig. Ze zit vaak verpakt in de politieke discussie die voorafgaat aan een bepaald beleidsbesluit, maar wordt vaak niet systematisch uitgevoerd. Ik noem als voorbeeld de herziening van de Zorgverzekeringswet. Daarbij

was ook geen sprake van een klarenstoot. De wet was het resultaat van een twintigjarige periode waarbij in kaart was gebracht hoe het was, maar dat was niet op een systematische manier gedaan.

Ik denk dat we op twee punten tekortschieten. Het eerste punt is de systematische nulmeting, of het systematisch vastleggen van hoe iets is. Een aantal planbureaus doet dat goed, maar voor heel terreinen, met name in het openbaar bestuur, hebben we een dergelijk bureau niet. Er is geen planbureau voor het openbaar bestuur; dat is toch wel een handicap. Het tweede punt is de evaluatie van beleid. Dat is een onderontwikkelde tak van sport in dit land. We gaan daar ongemakkelijk mee om. Het is heel vaak incidenteel. Dat zijn toch enkele aandachtspunten.

De heer **De Lange**: Ik ga over naar een ander element. Bij verzelfstandiging of privatisering is sprake van een relatie op afstand tussen de voormalige dienst en het ministerie. Beschikt de rijksoverheid naar uw oordeel over de benodigde instrumenten en competenties om de uitvoeringsorganisaties op afstand goed te kunnen aansturen?

De heer **Bekker**: Het globale antwoord op die vraag is nee, maar ik ken voorbeelden genoeg waarin het goed geregeld is en goed verloopt. Ik denk dat we in veel gevallen in de val zijn getrapt dat we procedures hebben ontwikkeld die een soort schijninvloed geven. Er gaat heel veel informatie heen en weer tussen een ministerie en een zbo. In een aantal gevallen schiet het tekort op het punt dat op politiek of op hoog ambtelijk niveau de hoofdlijnen worden bepaald waarop men zou willen sturen en geïnformeerd zou willen worden. Een verzelfstandigde dienst heeft echter niet als hoofdaandachtsgebied het informeren van het ministerie. Als zo'n dienst wordt lastiggevallen door het ministerie met het moeten invullen van formulieren en met het verschaffen van informatie, creëert het een aantal stafmedewerkers die dat braaf doen. Die informatie wordt vervolgens in een bijna ondoorgrondelijke rapportage gezet waarvoor verder niemand verantwoordelijk is. De leiding van een zbo of een agentschap wast haar handen in onschuld, de secretaris-generaal hoeft niet in het openbaar te biechten over wat hij met de informatie heeft gedaan en de Kamer maakt er ook niet echt een punt van.

De heer **De Lange**: Mevrouw Sint gaf met lichaamstaal aan ook een mening over deze kwestie te hebben. Sluit die enigszins aan bij wat de heer Bekker naar voren heeft gebracht?

Mevrouw **Sint**: Die sluit inderdaad daarop aan. Ik wil een opmerking maken over het ontbreken van een nulmeting. Dat is misschien waar, maar de meeste zbo's worden op gezette tijden geëvalueerd. Daar kun je dus wel een aantal vergelijkingen in doen. Ik geef een voorbeeld uit mijn ervaring, namelijk het Kadaster, dat ik overigens beschouw als een heel goed functionerend zbo. Mijn ervaring is dat er op het departement nauwelijks een systematische discussie was over de vraag wat men daar belangrijk vindt, wat de vier of vijf punten zijn aan de hand waarvan bepaald wordt of het Kadaster ook echt goed functioneert. Het functioneren van zo'n instelling is dan vooral de verantwoordelijkheid van de leiding van een zbo. Over het algemeen gaat dat goed, maar mijn ervaring is niet dat zo'n instelling zich mag verheugen in warme belangstelling van de zijde van het departement en ook niet van de zijde van het parlement. Toen de heer Bekker en ik secretaris-generaal waren, hebben we daar ook over gesproken in overleggen met sg's. Het zou helemaal niet vreemd zijn als niet alleen de secretaris-generaal, maar ook bijvoorbeeld degenen die

leiding geven aan zbo's, eens per jaar door het parlement zouden worden ondervraagd ...

De heer **De Lange**: Over dat punt komen we zo direct te spreken.

Mevrouw **Sint**: O, daar wilt u naartoe. Dat zou op zichzelf een heel goede suggestie zijn. Ik ben vijf jaar secretaris van de gemeente Amsterdam geweest. Daar viel ik uiteraard altijd onder politieke verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder in het college, maar het was daar niet ongebruikelijk dat topambtenaren van de gemeente in commissievergaderingen – niet in plenaire raadsvergaderingen – informatie en inlichtingen gaven en dat daar discussies plaatsvonden. Mijn ervaring is dat men aan rijkszijde daarmee wel heel erg terughoudend omgaat.

De heer **De Lange**: Zoals gezegd ga ik daar zo iets dieper op in. Ik ga nog even terug naar de heer Bekker. Hoe beoordeelt u de wijze waarop in de praktijk inhoud wordt gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid bij deze verzelfstandigingen? U hebt al een globaal antwoord gegeven en gezegd dat u daar enigszins terughoudend in was, maar dat u daar toch wel problemen mee zag. Hebt u daar nog iets op aan te vullen als ik deze vraag heel expliciet stel?

De heer **Bekker**: Een echte jurist zegt in zulke gevallen altijd: dat hangt ervan af. Ik ben jurist, dus die verleiding is groot. Ik zie voorbeelden waarin het goed loopt, zowel in de verhouding met interne als vooral ook de externe organisaties, waarbij het nog gevoeliger ligt. Ik heb ook voorbeelden gezien waarbij naar mijn mening de ministeriële verantwoordelijkheid wat overdreven snel wordt beleefd, dat er te snel wordt geïntervenieerd door de minister, vaak naar aanleiding van incidenten. Ik noemde zo-even al het voorbeeld van het UWV in de beginjaren, waar sprake zou zijn van gouden kranen en wat dies meer zij. Dat bleek toch allemaal een beetje onzin te zijn. Ik heb met grote belangstelling, ook als hoogleraar, een casestudy gedaan naar het COA. Daarbij heb ik ook het gevoel dat de minister wel heel snel erop is gedoken met het argument: ik heb ministeriële verantwoordelijkheid, dus ik moet ook direct alles doen. Daardoor erodeert de positie van raden van toezicht. Er is best wat af te dingen op de raden van toezicht. Bij de zbo's kiezen we voor dergelijke raden. Als de minister over de vier of vijf hoofdpunten waarop hij wil sturen ontevreden is, zou het de juiste weg zijn om de raad van toezicht ter verantwoording te roepen. Hij zou niet over het hoofd van de raad meteen over gouden kranen of auto's ...

De heer **De Lange**: Vat ik het goed samen als ik zeg dat een inhoudelijke invulling van een ministeriële verantwoordelijkheid bij dit soort organisaties in de praktijk vaak problematisch is?

De heer **Bekker**: Bijna goed, althans als u probeert mijn opvattingen weer te geven.

De heer **De Lange**: Dat probeer ik.

De heer **Bekker**: Het woord «vaak» zou ik willen nuanceren. Ook hiervoor geldt: het hangt ervan af. Het varieert per minister. Je hebt in dit opzicht ijverige en minder ijverige ministers, om maar eens een positieve insteek te kiezen. Soms is het een voordeel om een niet zo ijverige minister te hebben. Bij VWS hadden we een behoorlijke hoeveelheid zbo's. Elk zbo had een heel andere achtergrond. De ene minister ging er heel anders

mee om dan de andere. Het helpt ook wel als er een goed wettelijk kader is voor een zbo. Lang niet alle zbo's hebben wat dat betreft een goed wettelijk kader dat toegesneden is op het betreffende zbo. Ik had het gevoel dat bij VWS in het algemeen gesproken de verhouding met de verzelfstandigde eenheden, zowel met de interne, zoals het RIVM, als met de externe, heel bevredigend liep. Maar dat varieert.

De heer **De Lange**: Dank u wel. Ik ga snel naar de heer De Ridder met de vraag of het parlement voldoende informatie heeft om zijn taak, de controlerende functie, naar behoren te vervullen. Zou het nuttig kunnen zijn – dat ligt in het verlengde van wat mevrouw Sint zojuist zei – dat ambtenaren regelrecht in het parlement optreden om het van informatie te voorzien?

De heer **De Ridder**: In de tijd van de commissie-Scheltema was dit het enige punt waarover de leden van de commissie het niet eens konden worden. Dat staat dan ook niet het rapport. De grootst mogelijke minderheid was voorstander van het zelfstandig verantwoording afleggen door zbo's in het parlement. In andere jurisdicties, de Verenigde Staten en tegenwoordig ook in het Verenigd Koninkrijk, is het usance dat het hoofd van een agentschap in het parlement komt. De Nederlandse nadruk op het primaat van de politiek – ik laat mijn ambtenaren niet vrij om met leden van de Eerste of Tweede Kamer te praten – heeft daar altijd in aan de weg gestaan.

De heer **De Lange**: Refereert u aan de oekaze-Kok?

De heer **De Ridder**: Dat was daarvoor ook zo; het is altijd zo geweest. Ik heb het nu over de jaren tachtig. Ik denk dat dit iedere keer weer opnieuw zal stuiten op diezelfde barrières. Er zitten overigens ontzettend veel kanten aan de vraag of het parlement voldoende informatie kan krijgen, maar je kunt deze ook op een andere manier formuleren: zou het goed zijn voor het functioneren van zbo's als ze rechtstreeks verantwoording zouden moeten afleggen in het parlement en vragen zouden moeten beantwoorden over hun functioneren?

De heer **De Lange**: Dat is een goede vraag. U gaat die beantwoorden, neem ik aan.

De heer **De Ridder**: Daarop zou mijn antwoord in ieder geval ja zijn. Op de eerste vraag kan ik veel moeilijker antwoorden.

De heer **De Lange**: We zien in de praktijk, ook internationaal, dat juist over dit aspect heel veel wordt nagedacht en dat er met nieuwe vormen wordt geëxperimenteerd om te proberen via een verantwoording van de ambtenaren in het parlement, beter gezegd via een presentatie van wat speelt, tot een betere mogelijkheid voor het parlement te komen om zijn controlerende rol waar te maken. Dat zou kunnen door directe contacten tussen verzelfstandigde organisaties en het parlement. In het buitenland vinden dit soort dingen plaats. Beoordeelt u dat als een positieve ontwikkeling waar we in Nederland een voorbeeld aan zouden moeten nemen of juist niet?

De heer **De Ridder**: In principiële zin zou ik zeggen: ja. Het probleem met vergelijken met andere rechtstelsels is dat er ook heel veel verschillen zijn. Ik denk altijd aan de regulatory agencies in de VS, die aan de volksvertegenwoordiging en de senaat moeten uitleggen wat ze doen. Daarbij is

vaak ook een financiële blokkade aan de orde. Als je niet goed kunt uitleggen hoe je het hebt gedaan, krijg je de volgende keer geen geld meer. Dat gaat zelfs heel ver. Er is ook altijd een strijd om de macht tussen de president en de volksvertegenwoordiging over de vraag wie er over de zelfstandige bestuursorganen gaat. Dat is allemaal heel ingewikkeld. Maar principieel zou mijn antwoord zijn dat we er, om de reden die ik zojuist heb genoemd, in ieder geval mee moeten experimenteren om te bezien wat bij ons systeem zou passen. Ik denk dat de publieke verantwoording over de uitvoering van dit soort taken beter zou kunnen. Daaraan voeg ik nog één opmerking toe. We hebben indertijd het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) gehad, een zbo. De Tweede Kamer had op een gegeven moment bedongen, toen er allerlei toestanden waren, dat zij regelmatig gerapporteerd zou worden over de manier van functioneren van het Ctsv en over de manier waarop het toezicht uitoefende op toen nog de bedrijfsverenigingen. Uiteindelijk bleek dat al die rapportages op een grote hoop in de Tweede Kamer kwamen te liggen terwijl niemand er iets mee deed. Naar mededeling van de Griffier werden ze zelfs nooit gelezen.

De heer **De Lange**: Dat laatste hebben we maandag ook gehoord. In die zin is het geen nieuw geluid. Niettemin dank ik u daarvoor. Ik geef nu graag het woord terug aan de voorzitter.

De **voorzitter**: Ik wil graag nog een reactie van de twee anderen op dit punt. Op welke wijze kan de verantwoording aan het parlement het best geschieden? We hebben daarbij natuurlijk te maken met zbo's, die buiten de overheid zijn geplaatst, en met beleidsdepartementen, beleidsambtenaren die onder de minister ressorteren. Waarom zouden bijvoorbeeld hoofden van zbo's niet in het parlement kunnen verschijnen? Wat is uw opvatting daarover?

De heer **Bekker**: De ultieme verantwoording aan het parlement is een zaak van de minister; ik denk dat dit helder is. Ik ben altijd wel gecharmeerd van het systeem, vooral het Angelsaksische, waarbij men werkt met accountability. Bijvoorbeeld de secretaris-generaal van een Engels ministerie, de permanent secretary, is accountable voor het beheer dat onder zijn gezag wordt gevoerd. Jaarlijks wordt hij uitgenodigd door de vaste commissie voor rijksuitgaven in Londen en wordt hij een middag lang in het openbaar doorgezaagd over wat hij heeft gedaan.

De heer **De Grave**: Een heel mooie aflevering van Yes, Minister!

De heer **Bekker**: Ik heb die sessies bijgewoond; dat gaat hard tegen hard. Daar wordt een sg ook getest op zijn stressbestendigheid. Het grote voordeel vind ik allereerst dat de topambtenaar zich echt verantwoordelijk voelt en zorgt dat hij alles goed in de vingers heeft. Daarnaast krijgt degene die de facto verantwoordelijk is, een gezicht. In Nederland voeren we toch vaak een toneelstuk op waarbij het lijkt alsof de minister alle «managerial» beslissingen neemt, terwijl iedereen weet dat dit niet zo is. Ik zou ervoor pleiten om dat wat losser te maken. Dat maakt het ook geloofwaardiger en beter. De minister hoeft dan ook niet uit te leggen dat hij zich er niet persoonlijk mee heeft bemoeid. Het is toch vrij komisch dat ministers dat nu wel moeten doen.

De **voorzitter**: U hebt het nu over een sg.

De heer **Bekker**: Ja, maar het zou ook gelden voor de hoofden van agentschappen en van zbo's. Het betreft die drie categorieën.

De **voorzitter**: Hoe gaan we dan om met een situatie waarin het parlement aan die persoon een bepaalde boodschap meegeeft die niet goed past bij het beleid van de minister?

De heer **Bekker**: Met collega's in het buitenland heb ik dit punt uitgebreid besproken. Zij zeggen dat je ervoor moet oppassen dat het parlement, en dan met name de oppositie, altijd de neiging heeft om de ambtenaar tegen de minister uit te spelen. Een tweede gevaar is dat men politieke en beleidsmatige boodschappen kwijt wil aan de ambtenaren. Een interessant onderdeel daarvan is de wijze waarop je kunt omgaan met de beoordeling van de kwaliteit van topambtenaren. Als je daar niet goed mee omgaat, je een beetje onhandig bent en je verkeerde zaken zegt waardoor er bepaalde krantenkoppen verschijnen rondom de minister, dan oefen je je functie niet goed uit. Het zet je in mijn ogen op een aantrekkelijke wijze op scherp. In Nederland doen we te veel alsof topambtenaren gewoon niet bestaan. De oekaze-Kok, die stamt uit 1998, was niet eens zo'n erg grote aanpassing van de Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren uit 1973. Het is een lange traditie om de ambtenaar niet in contact te brengen met parlementariërs en de pers.

De **voorzitter**: Ik hoor ook graag de reactie van mevrouw Sint, maar wijs er eerst op dat dit gesprek ongeveer een kwartier zal uitlopen. Dat geeft aan dat we met een belangrijk gesprek bezig zijn.

Mevrouw **Sint**: Ik maak een relativerende opmerking. Principieel ben ik het met de heer Bekker eens, maar ik zou toch wat praktischer willen beginnen. Voordat we het hebben over de verantwoording in het parlement, zou ik zeggen dat we eerst eens moeten gaan experimenteren met degenen die leidinggeven aan de zbo's en eventueel agentschappen. Misschien kan ooit de secretaris-generaal verantwoording afleggen, maar die zit toch wel heel dicht tegen de minister aan. Dan kom je wel heel erg op het terrein van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik weet niet hoe aantrekkelijk de Kamer het vindt om met een sg te gaan praten over het beheer van een departement. Het zou misschien goed zijn, maar ik zou zeggen: begin maar eens met de extern verzelfstandigde instellingen waar een instellingswet aan ten grondslag ligt, die in feite de ministeriële verantwoordelijkheid heeft beperkt. Het zou misschien wel verstandig zijn om buiten het debat over de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid ook een discussie te hebben – ik zou pleiten voor eens per jaar – met degenen die daar daadwerkelijk leiding aan geven. Of dat dan evolueert naar een systeem waarin topambtenaren verantwoording afleggen op de manier zoals in de VS en Groot-Brittannië gebeurt, lijkt mij een andere kwestie. Ik wijs erop dat beide Angelsaksische landen een ander systeem hebben waarbij één dominante partij aan de macht is en waarbij de positie van de topambtenaar heel sterk verbonden is met de politieke partij die op dat moment de beleidsmatige verantwoordelijkheid draagt. Dat is een ander stelsel dan het Nederlandse coalitiestelsel. Op zichzelf kan het geen kwaad als je uiteindelijk topambtenaren meer een gezicht geeft. Dat zou ik echter niet alleen willen beperken tot de sg.

De heer **De Grave**: Even voor de scherpste. We praten ook nu weer over zbo's, die om een bepaalde reden zelfstandig zijn geworden. Er moet daarom goed worden nagedacht over het risico dat het beeld ontstaat dat aan de Tweede Kamer verantwoording moet worden afgelegd c.q. dat zij

opdrachten kan geven. Daarmee zou het niet alleen een kwestie worden van politieke druk van de minister, maar ook van de Kamer. Het is voor mij ongelofelijk belangrijk om terug te keren naar de vraag waarom een dergelijke organisatie zelfstandig is geworden. Als dat een argument is om de Kiesraad verantwoording te laten afleggen aan de Kamer, is dat ook niet goed. Daar moeten we heel goed op letten. Mijn punt is dat het heel belangrijk kan zijn dat een zbo uitlegt waar het mee bezig is en waarom het dingen doet zoals het die gedaan heeft. Of € 5 000 hier of daar is besteed, is een zaak van het departement. Het debat tussen de NMa of andere belangrijke bestuursorganen en de Kamer over zaken die er gebeuren is wel degelijk een onderdeel van de controlerende rol van de Kamer, juist omdat ze zelfstandig zijn. Ik waarschuw voor het risico dat in het debat de indruk kan ontstaan dat de Kamer dan opdrachten kan geven aan een zbo, nog even los van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik zie het veel meer in het licht van het maatschappelijk verantwoordingsdebat van zbo's over hun bevoegdheden en hoe ze die gebruikt hebben.

Mevrouw **Sint**: Om het voorbeeld van de NMa te nemen, misschien ook wel over de beperkingen, de randen of de dilemma's die daarbij een rol spelen. Dat zou op zichzelf ook winst kunnen zijn. Ik ben het zeer eens met de waarschuwing van de heer De Grave voor dubbele aansturinglijnen. Daarvoor moet je waken. Maar het zou de kwaliteit van de discussie wel kunnen verhogen als ook de Kamer, de volksvertegenwoordiging, zou kunnen spreken over de dilemma's waarmee dit type organisaties wordt geconfronteerd.

De **voorzitter**: Heeft de heer De Ridder naar aanleiding van wat de heer Bekker en mevrouw Sint hebben gezegd, nog nieuwe gedachten over het antwoord op de vraag van de heer De Lange?

De heer **De Ridder**: Wat de heer De Grave zojuist zei, is een heel waardevolle toevoeging. Je hebt zbo's in soorten en maten. Het hangt ook heel erg af van de taak die ze uitvoeren. Een zbo dat voornamelijk beheersmatige taken uitvoert, kan worden aangesproken op de wijze waarop dat wordt gedaan, opdat het wordt uitgelegd. Voor een marktautoriteit gelden heel andere criteria.

De **voorzitter**: Hierbij is het woord «maatwerk» aan de orde. Ik begin nu met een laatste vragenronde hier achter de tafel. De heer Vliegenthart heeft een aantal vragen, net als mevrouw Vos.

De heer **Vliegenthart**: Ik wil de heer De Ridder nog een en ander vragen over de borging van publieke belangen bij verzelfstandigingen. In hoeverre heeft dit punt actief een rol gespeeld in de discussie over verzelfstandigingen de afgelopen twee decennia? In hoeverre werd het onderwerp publieke borging, dat we regelmatig in het maatschappelijk debat terugzien, actief geadresseerd?

De heer **De Ridder**: Bij het creëren van zbo's is altijd de veronderstelling geweest dat het publieke belang beter geborgd zou zijn als de desbetreffende taak zou worden ondergebracht in een zbo, dat wil zeggen buiten de zeggenschap van de politiek. Dat is de kern van de argumentatie die al een paar keer genoemd is: wat is de beste manier om ervoor te zorgen dat een taak adequaat wordt behartigd? Soms betekent dit dat je het zo moet doen dat het niet onderwerp is van politieke afwegingen, om het even simpel te zeggen. Dat ligt heel anders bij privatiseringen. Er is een groot verschil tussen privatisering en verzelfstandiging. Bij verzelfstandiging



blijft het een publieke dienst met een publieke taak. De ministeriële verantwoordelijkheid is alleen op andere wijze geregeld. Bij privatiseringen is het altijd de vraag of als een markorganisatie gaat reorganiseren, door de druk van de markt de neiging ontstaat om bepaalde publieke belangen uit te drijven. Een schoolvoorbeeld daarvan is de PTT. We weten dat dit kan gebeuren. Het antwoord daarop is altijd regulering. De OPTA, een zbo, ontleent haar bestaansrecht aan het feit dat er prikkels zitten in een marktsituatie waarbij bepaalde publieke belangen een rol spelen, zoals interconnectiviteit, een heel typisch belang dat zich bij deze sector voordoet. Al die verschillende leveranciers van telecommunicatie moeten dat op een zodanige wijze doen dat de burger kan switchen van de een naar de ander. Tegelijkertijd willen we marktwerking; de competitie mag niet worden doorbroken. Ook dat is weer een kwestie van maatvoering, maar dan in de regulering. We hebben moeten leren dat regulering een vak apart is. De marktautoriteiten zijn er met vallen en opstaan steeds beter in geworden. Ze zijn er om publieke belangen te behartigen die onder de druk van de markt zouden kunnen bezwijken.

De heer **Vliegenthart**: Begrijp ik goed dat u zegt dat de discussie over het borgen van publieke belangen een kwalitatief andere is bij verzelfstandigingen dan bij privatiseringen?

De heer **De Ridder**: Ja.

De heer **Vliegenthart**: Begrijp ik goed dat u ook zegt dat bij verzelfstandigingen de impliciete veronderstelling altijd is geweest dat het publieke belang geborgd zal zijn doordat het op een of andere manier bij de overheid blijft?

De heer **De Ridder**: Sterker nog, dat het beter geborgd is als het verzelfstandigd wordt.

De heer **Vliegenthart**: Is er in die debatten ook gediscussieerd over wat dan het concrete publieke belang is? Wordt dat gedefinieerd of is de aandrang om daarover na te denken wat minder omdat het bij de overheid gesitueerd blijft?

De heer **De Ridder**: Ik geef een enigszins abstract voorbeeld: gelijke behandeling of meer in het algemeen de toepassing van beginselen van behoorlijk bestuur. Daarvan wordt vaak gezegd dat de rechtmatige toepassing van algemene regels op concrete gevallen kan worden doorkruist indien een politiek bestuurder daarin een afweging maakt. Een politiek bestuurder maakt een integrale afweging. Die kan op gespannen voet staan met een algemeen behoorlijk bestuur in de afhandeling van concrete gevallen. Dat kan een argument zijn om te zeggen dat het publieke belang, het hanteren van de beginselen van behoorlijk bestuur, beter gediend is bij een zelfstandig uitvoerend bestuursorgaan dan een bestuursorgaan waarin de politiek alle zeggenschap heeft.

De heer **Vliegenthart**: U zegt dat het bij privatisering met name bij de publieke belangen om regulering gaat, om wettelijke inkadering. Welke varianten heeft de overheid om die belangen in te kaderen? Is wetgeving het enige kader waarmee het publieke belang behartigd kan worden of ziet u ook andere mogelijkheden?



De heer **De Ridder**: Ik gebruikte de term «regulering» met opzet, omdat deze breder is dan wetgeving alleen. In het Engelstalige gebruik van het woord betekent het alles wat gedaan wordt om een markt zodanig in te richten dat de publieke belangen die zijn onderkend, ook optimaal worden behartigd. Oftewel andersom: dat alle prikkels die zich in een marktsituatie kunnen voordoen ten detrimente van publieke belangen in voldoende mate worden afgedekt.

De heer **Vliegenthart**: Het gaat dus niet alleen om wettelijk verankerde rechten.

De heer **De Ridder**: Uiteindelijk zal er altijd een wettelijke grondslag moeten zijn. In Nederland is het legaliteitsprincipe heel sterk, sterker dan in andere landen. De klassieke ervaringen met regulering liggen in de VS, omdat men daar al in de dertiger jaren heeft gekozen voor privatisering en regulering in plaats van dingen door de overheid te laten doen. Daar zie je dat dit allemaal zijn eigen complicaties heeft. Het is ook niet zo simpel om de markt op alle punten naar het belang van het publiek te laten dansen.

De heer **Vliegenthart**: Ik wil nog een aantal vragen aan de heer Bekker stellen. Een onderwerp dat we vandaag niet hebben behandeld, maar waarbij ik nu even kort wil stilstaan, is de totstandkoming van beleid, met name omtrent privatisering in het kader van Europese richtlijnen. We zien dat Nederland hieraan soms een eigen, verdergaande invulling geeft. Kunt u vanuit uw ervaring zeggen wat de overwegingen daarbij geweest zijn?

De heer **Bekker**: In algemene zin zie je dat veel privatisering, zoals die nu ook nog plaatsvindt, voortkomt uit Europese richtlijnen. De gezondheidszorg wordt bijvoorbeeld daardoor sterk beïnvloed. Ik herinner mij dat we bij de Zorgverzekeringswet de lastigste discussie hadden rondom de EU, met name over de vraag of het verzekeringssysteem dat we bedacht hadden, wel paste in het privatiseringsidee van de verzekeringsrichtlijnen die de EU had gemaakt. Uiteindelijk zijn we daar dankzij toenmalig Eurocommissaris Bolkestein goed uitgekomen. Het was een heel ingrijpende discussie. Die had ook een heel andere kant op kunnen gaan, waarbij Nederland had moeten afzien van het systeem dat we nu in de Zorgverzekeringswet hebben neergelegd. We waren dan terechtgekomen op een ziekenfondssysteem voor iedereen. Dat was een discussie van groot belang. Nederland zou het niet gered hebben met een volledig private zorgverzekering.

De Europese richtlijnen komen vaak onvermoed en op een laat moment op ons radarscherm. Wat dat betreft schieten de voelhoorns in de ambtelijke dienst tekort in hoe die dingen spelen. We hebben toch nog vaak het idee dat we op een gegeven moment zelf onze mind wel kunnen opmaken. Of we hebben het idee dat men in Europa wel zal luisteren naar onze rationele argumenten, terwijl we niet zien aankomen dat sommige zaken ons via een omweg bereiken. Het voorbeeld van de zorgverzekering was heel illustratief in dat kader. Het ministerie van VWS zat helemaal niet zo in het verzekeringswezen. Het zat in het ziekenfondswezen; dat was het domein. Pas vrij laat kwamen we erachter dat daar toch een nieuwe wereld aan het ontstaan was die we met rappe spoed moesten inhalen. Ik denk dat we dit goed hebben gedaan. Ik denk dat je dit op veel terreinen ziet. Ons waarnemingsvermogen zou groter moeten zijn in zien wat er gebeurt, omdat het ineens komt. We moeten realistischer zijn in het ons realiseren dat we een betrekkelijk ondergeschikte positie hebben. Als we

te laat zijn, zijn we het helemaal kwijt. Europa luistert echt niet naar rationele argumenten in een veel te laat stadium.

De heer **Vliegenthart**: Hoe verklaart u het dat er binnen de Nederlandse ministeries volgens u onvoldoende waarnemingsvermogen is?

De heer **Bekker**: Ik denk dat daarvoor een aantal verklaringen bestaat. Een deel van de verklaring is de wet van de remmende voorsprong. Het Nederlandse openbaar bestuur heeft een zeer hoge kwaliteit. Ook onze arrangementen op allerlei deelterreinen zijn van heel hoge kwaliteit. Dat is geen aanleiding om ingrijpend dingen te veranderen, waardoor we misschien ook ons vermogen om te kijken naar een heel andere aanpak enigszins hebben veronachtzaamd. Ik denk ook dat Nederland misschien iets te lang heeft gedacht dat het spel in de EU nog ging zoals het vroeger ging, waarbij het vooral ging over landbouw. Nederland was daarbij een relatief kleine speler, maar wel met een heel grote mond en een heel grote invloed. Ik denk dat die behoorlijk is afgenomen. Een derde factor is dat men te weinig geïnvesteerd heeft in het afleren van Nederlandse gewoonten en het overnemen van Europese gewoonten. Dat zie je ook in de ambtelijke dienst. Ik zei zo-even al dat we in Nederland over het algemeen werken op basis van evidence-based policy, rationele argumenten enzovoorts, terwijl het bureaucratisch spel dat in de EU wordt gespeeld sterk wordt gedomineerd door de wijze waarop het in Frankrijk en Duitsland gaat. Dat gaat toch echt anders dan bij ons. Wil je dat bijbenen, dan moet je investeren. Bijvoorbeeld de Britse ambtelijke dienst heeft veel betere kwaliteit als het gaat om behartiging van Britse belangen. In de Prime Minister's Office is er een aparte Permanent Secretary, een sg, voor Europese Zaken. Dat getuigt toch wel van een heel belangrijke inzet. Wij hebben zelfs geen staatssecretaris voor Europese Zaken meer. De huidige staatssecretaris doet nu ook nog ontwikkelingssamenwerking. Dat is een wat dunne belegging van de verantwoordelijkheid. Je ziet ook dat het soms wat beter kan in de verhouding tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de departementen. Buitenlandse Zaken claimt alle zaken te behartigen, met uitzondering van Landbouw, want daar heeft het zich nooit iets van aangetrokken. Ik vind dat Europees beleid geïnternaliseerd moet worden in de departementen. Dat gebeurt onvoldoende.

De heer **Vliegenthart**: U stelde dat wat gezien wordt als rationele argumenten, niet telt op het moment dat gebotst wordt met Europese richtlijnen. Kunt u dat illustreren aan de hand van het voorbeeld dat u zo-even noemde en met de uitkomst? U zei dat we er uiteindelijk goed uit zijn gekomen met Bolkestein. Maar hoe gaat dat in de praktijk? Een voorstel blijkt te botsen; hoe verloopt een en ander dan?

De heer **Bekker**: Hoeveel uur hebt u nog?

De **voorzitter**: Het moet beknopt.

De heer **Bekker**: Het kan misschien heel kort. Als je ziet hoe een Brussels voorstel, dat via de Commissie uiteindelijk naar de Raad van Ministers gaat, wordt voorbereid, moet je een soort spoor terugzoeken naar een heel lokaal technisch initiatief dat op een gegeven moment genomen wordt in een kring van deskundigen. Vaak is dit het product van zeer deskundige ambtenaren die al jarenlang op een bepaald onderwerp zitten en er alles van af weten. Zij beginnen te denken in termen van wetgeving; dat is typisch Brussel. Nederland heeft een goede wetgevingscultuur,

maar in vergelijking met Frankrijk en Duitsland is onze wetgevingsmentaliteit veel geringer. We zijn veel pragmatischer en laten veel meer vrijheid. Het begint dus op een laag niveau en in de vorm van wetgeving. Die groeit en groeit en gaat van commissie naar commissie. Als je dat goed weet te sturen, dan kun je heel ver komen. Wacht je af totdat er een conceptvoorstel komt in de hoop dat je dit in een voorportaal of een onderraad nog op basis van rationele argumenten kunt weerleggen, dan ben je veel te laat. Bij de Zorgverzekeringswet hadden we het geluk dat gezondheidszorg nog geen Europees onderwerp is. Daar liepen we aan de voorkant. Alle landen waren zeer geïnteresseerd in wat wij deden. Dat hebben we ook slim gedaan. Ik heb grote ongelukken zien gebeuren in een andere tak bij een ministerie, namelijk bij voedselkwaliteit. Daar had men dat proces aanvankelijk niet zo goed door. Het ministerie van Landbouw had dat wel. Het ministerie van Volksgezondheid, waar het accent indertijd heen ging toen voedselveiligheid opkwam, had dat niet. Je zag dat we moeite hadden om een en ander bij te benen, omdat daar hetzelfde proces zich voltrok.

**Mevrouw Vos:** Ik was geïntrigeerd door een opmerking van mevrouw Sint aan het begin. U kwam even terug op de verzelfstandiging van het loodswezen. U zei dat op dat moment in feite een monopolist in de markt werd gezet. Wat hebben we daarvan geleerd? Wat hebben topambtenaren en ambtelijke diensten daarvan geleerd? Daarna is dit nog een aantal malen gebeurd. Althans, er zijn pogingen gedaan om het te gaan doen. Ik denk bijvoorbeeld aan KPN, met een vast net in de markt, aan de NS, het hoofdrailnet, en aan de elektriciteitssector. In ieder geval is de tendens om toch te kijken of dat type bedrijven kan worden geprivatiseerd, doorgegaan. Hoe is daarbij geleerd van wat er eerder is misgelopen?

**Mevrouw Sint:** Je zou misschien wel kunnen zeggen dat er niets is geleerd; dat zou het kortste antwoord zijn. Eerder in dit gesprek heeft de heer Bekker naar mijn smaak terecht betoogd dat overwegingen om een bepaalde richting in te slaan minder van staatsrechtelijke en vaker van pragmatische en politieke aard zijn geweest. Ik keer even terug naar het rapport van de commissie waaraan ik leiding heb mogen geven. Wij hebben gezegd dat als je een taak wilt privatiseren die niet in concurrentie kan worden uitgeoefend, je heel erg zou moeten nadenken over de argumenten die zijn ontleend aan de wens om het publieke belang zo goed mogelijk te borgen, om de privatisering toch door te zetten. Je zou kunnen zeggen – ik geloof dat de heer De Ridder dit op enig moment hier ook heeft aangevoerd – dat op een bepaald moment overwegingen van bedrijfsmatige aard en van bedrijfsvoeringsaard dominant zijn geworden boven de vraag hoe je het publieke belang het beste borgt. Als ik de overwegingen voor het instellen van deze commissie goed heb geïnterpreteerd, zijn die ontleend aan de behoefte die er ook bij het parlement leeft om zich opnieuw de vraag te stellen of niet moet worden teruggekeerd naar wat de kernvraag zou moeten zijn bij het vormgeven van privatiseringen of verzelfstandigingen: wat is daarvoor de belangrijkste overweging als het gaat om de wijze waarop de publieke belangen het beste kunnen worden geborgd?

**Mevrouw Vos:** Toch heeft die beweging zich na uw rapport nog een behoorlijke tijd voortgezet. Dat is opmerkelijk. Het intrigeert mij wat ambtelijke diensten daarover hebben gedacht. Maar goed, er is niet veel tijd meer om die vraag te beantwoorden.

Mevrouw **Sint**: Wat wij als ambtelijke diensten daarover hebben gedacht, heeft soms in de binnenkamers van die diensten weleens gebotst met wat daar politiek over gedacht werd. Niet al deze bewegingen zijn geïndiceerd door ambtelijke diensten. Soms zijn ze sterk gekleurd geweest – dat zeg ik waarde vrij – want daarvoor begrijp ik er ook voldoende van.

De heer **De Grave**: Dacht Financiën daar ook zo over? Werd er binnen de ambtelijke diensten verschillend over gedacht?

Mevrouw **Sint**: Ja, ook. Laten we daar maar eerlijk over zijn. Zeker.

De heer **De Grave**: Het geeft toch wel weer een beetje kleuring aan zo'n discussie. Daar kan ik mij wel iets bij voorstellen.

De heer **Bekker**: Ik denk dat we het loodswezen allemaal mallotig vonden.

Mevrouw **Sint**: Ja.

De heer **De Grave**: Ook Financiën?

De heer **Bekker**: Ja.

Mevrouw **Sint**: In ieder geval uiteindelijk wel.

Mevrouw **Vos**: Je vraagt je dan wel af hoe het dan uiteindelijk heeft kunnen gebeuren.

De heer **Bekker**: Tja, hoe gebeuren zulke dingen? Het loodswezen is natuurlijk maar een heel klein onderdeelje. Het is toch meegelift in de slipstream van een grote privatiseringsgolf. Interessant in dit kader is dat al deze voorbeelden betrekking hebben op één departement waar dit alles zich voordeed.

De heer **De Grave**: Uiteindelijk hebben de Tweede en de Eerste Kamer er ja tegen gezegd. Dat is ook fascinerend.

De **voorzitter**: We moeten dit gesprek besluiten. We zijn bijna tweeënhalve uur op deze manier bezig geweest. Het was buitengewoon boeiend. Ik wil u zeer bedanken voor uw inbreng. Deze commissie kan daar zeker verder mee en zal dat ook zeker doen. Dit is ook nog maar het vierde gesprek van de reeks van elf. We zitten hier in een groot leerproces. Dank voor dit stukje informatie.

Sluiting 15.26 uur.

**Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de  
Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/  
Verzelfstandiging Overheidsdiensten op woensdag 6 juni 2012 in  
de plenaire zaal van de Eerste Kamer te Den Haag.**

**Gesprek met: prof. mr. L.J. Brinkhorst, A. Jorritsma-Lebbink en  
prof. dr. W.A.F.G. Vermeend**

Aanvang: 19.00 uur

**Voorzitter: de heer R. Kuiper**

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

F.H.G. de Grave, G. ter Horst, C.A. de Lange, G.H. Terpstra, A. Vliegthart  
en M.B. Vos,

alsmede de heer P.A. van Oort, griffier.

De **voorzitter**: Welkom. Ik open deze vergadering van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer. Ik heet iedereen welkom, zowel de mensen die hier aanwezig zijn als de mensen die op een andere wijze belangstelling tonen en deze bijeenkomst volgen. In het bijzonder heet ik mevrouw Jorritsma, de heer Brinkhorst en de heer Vermeend welkom. Wij zullen deze oud-bewindslieden vanavond spreken.

Ik zal eerst het onderzoek toelichten. De Eerste Kamer doet onderzoek naar het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid dat de rijksoverheid heeft gevoerd in de decennia die achter ons liggen. Het gaat om gedeeltelijke of gehele verkoop van bedrijven en diensten die in handen waren van de overheid en het gaat ook om het op afstand plaatsen van delen van de ambtelijke organisatie. Daarachter lagen opvattingen over marktordening, marktwerking en vergroting van efficiency. Zoals wij weten, heeft dat ook grote veranderingen gebracht in onze samenleving en ook in de relatie tussen overheid en burger. Over de betekenis en de uitkomsten daarvan wordt tot op de dag van vandaag een brede en soms ook kritische discussie gevoerd. De Eerste Kamer heeft dat ook geconstateerd. Aangezien deze Kamer zich richt op kwaliteit en uitvoerbaarheid van wetgeving en ook betrokken is geweest bij de besluiten, heeft zij behoefte aan een systematische terugblik en heeft zij daartoe dit parlementaire onderzoek ingesteld. De parlementaire onderzoekscommissie richt zich bij haar werkzaamheden op de totstandkoming van het beleid, op de parlementaire besluitvorming en op de wijze waarop is gerekend met de belangen van burgers en wil daaruit lessen trekken voor de toekomst. Het gesprek dat wij vanavond voeren, richt zich op de totstandkoming van besluiten waar u ook allemaal op een eigen wijze bij betrokken bent geweest. Ik zal u eerst vragen om een algemene impressie en terugblik te geven op dit beleid, de inzet daarvan en ik zal u vragen hoe u daar zelf in stond. Daarna zullen verscheidene leden hier achter deze tafel vragen stellen over enkele casus. Dan gaat het om de NS, de privatisering van de re-integratiediensten, de KPN en de energiesector. U bent daar allemaal op een bepaalde manier bij betrokken en wij willen daar graag met u over doorspreken. Aan het eind proberen we samen lessen te trekken voor de toekomst.

Dat is het verloop van het gesprek. Ik wil dat nu gaan openen en vraag allereerst mevrouw Jorritsma om een algemene terugblik te geven op het beleid zoals we dat gevoerd hebben vanaf de jaren tachtig. Dat beleid is ingezet in de tijd van de kabinetten-Lubbers, het is doorgelopen tijdens de

kabinetten-Kok en daarna is het natuurlijk ook nog gevoerd. Daarbij zien we eigenlijk een intensivering van privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid, ook tegen de achtergrond van Europese ontwikkelingen. Er was sprake van een Europese Commissie die een interne markt aan het scheppen was. Er waren nieuwe gedachten over het functioneren van de overheid, over een in een aantal opzichten bedrijfsmatig functionerende overheid. Hoe is uw terugblik? Hoe hebt u erin gestaan en hoe kijkt u daar nu op terug? Deze vraag wordt natuurlijk ook aan de heren gesteld.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik ben natuurlijk zelfs voordat ik minister werd, namelijk als woordvoerder verkeer en waterstaat, al betrokken geweest bij de eerste processen van liberalisering, die voor een deel overigens gewoon door Europese wetgeving ook noodzakelijk waren. Dat had inderdaad met marktordening te maken. De eerste discussies waar ik althans bij betrokken ben geraakt, gingen over de telecom. Terugkijkend zullen we allemaal buitengewoon blij zijn dat we die sector geliberaliseerd en geprivatiseerd hebben. Ik vrees eerlijk gezegd dat wanneer we dat niet gedaan hadden, het bakeliet niet verdwenen zou zijn. Ik denk toch dat mensen dankzij die ontwikkelingen nu echt keuzes kunnen maken. Voor mij zaten de volgende vragen erachter. Wat moet de overheid nu regelen, wat kun je aan mensen zelf overlaten en waar worden mensen beter van? Dat kan echter niet de enige gedachte zijn. Ook een heel principiële vraag kan zijn: vinden wij eigenlijk dat de overheid het nog moet regelen? Bij de telecom was het beantwoorden van die vragen niet moeilijk. Dat is een groeimarkt. Het was ook duidelijk dat de markt dat aankon. Het tweede proces waar ik bij betrokken raakte, was de verzelfstandiging van het spoor. Ook speelde de liberalisering van het streekvervoer. Die staat niet op uw lijstje, maar ik vind zelf dat dat een heel succesvolle liberalisering is geweest. Ik ben nu burgemeester van een gemeente die daar elke dag van profiteert. Bij het spoor waren sommige landen heel erg nationalistisch, zeker op het terrein van het goederenvervoer. Daar heeft de Europese Commissie radicaal een einde aan gemaakt. Dat was in tegenstelling tot de situatie in Nederland, waar er altijd al wel enige afstand tussen het bedrijf en de overheid bestond, hoewel het spoorbedrijf nog steeds een nationaal bedrijf is.

De **voorzitter**: Over het spoor zullen wij straks verder spreken. U opperde zelf een vraag. Dat was een vraag die u destijds ook bezighield: wat moet de overheid dan eigenlijk doen? Die vraag werd natuurlijk ook gesteld tegen de achtergrond van deze vragen en ontwikkelingen. Welk antwoord gaf u op die vraag?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Daar geven verschillende politici van verschillende partijen verschillende antwoorden op. Ikzelf vind dat de overheid zich moet beperken tot die dingen die een mens niet zelf kan doen of waarbij het buitengewoon inefficiënt is als we daar niet enige overheidssturing op hebben. Dat kan ook gebeuren. Als markten zo pervers zijn dat je een waanzinnige regelgeving moet maken om ze te kunnen laten functioneren, dan moet je daar nog eens goed over achter je oren krabben. Maar voor heel veel markten geldt dat natuurlijk niet. We praten nu over de jaren tachtig. Ik kom net van het VNG-congres en ik kan u melden dat liberalisering en privatisering al van het begin van de vorige eeuw dateren. Wij begonnen immers met veel meer staatsbedrijven.

De **voorzitter**: Dat is ook zo. We zijn vanaf de jaren tachtig met een intensivering van het beleid bezig geweest. In de gesprekken die we aan deze tafel hebben gevoerd, is ook al genoemd dat de overheid in de jaren

tachtig voor een bezuinigingstaakstelling stond en ook daardoor bepaald beleid heeft ingezet. Maar goed, de vraag wat de overheid dan moet doen, was voor u belangrijk. Betekent dit dat u destijds ook een bepaalde kritische blik had op de manier waarop de overheid functioneerde, op de omvang van de overheid of op de taken die de overheid had?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Als ik terugkijk naar de redenen van de privatiserings- of liberaliseringsoperaties waar ik bij betrokken ben geweest, dan kan ik zeggen dat een bezuinigingstaakstelling op korte termijn nooit iets opleverde. Dat was dus niet zo heel erg dat doel in de besluitvorming. Bij de liberalisering van de telecom heeft de overheid uiteindelijk wel veel geld verdiend.

De **voorzitter**: Dat kan dus een overweging zijn.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Als ik het me goed herinner, dan geloof ik niet dat het geld de drijfveer was van acties.

De **voorzitter**: Maar dat zou zelfs bij de PTT na KPN een overweging kunnen zijn. Uiteindelijk hebben we daar natuurlijk alle aandelen van verkocht, hetgeen de overheid natuurlijk geen windeieren heeft gelegd.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Op enig moment was de liberalisering afgerond. Toen was ook duidelijk dat op enig moment aandelen in porties en wanneer dat uitkwam verkocht werden. Dan ging het naar de minister van Financiën toe. Die heeft daar zijn portefeuille aandelen voor en die zocht naar goede momenten in de markt om dat te kunnen doen. Het enige waar wij ons allen natuurlijk nog wel enigszins druk over hebben gemaakt, is over de vraag: doe je het op een zodanige manier dat de PTT een kans heeft om uit te groeien tot een mooi Nederlands bedrijf? Bij de telecom speelde heel erg dat we graag vroeg wilden liberaliseren, omdat wij van de Engelsen hadden geleerd dat als een bedrijf vooraan staat, het meer kans heeft om echt internationaal te gaan en daarmee ook een echte speler op de grote markt te worden. Er was immers sprake van een groeiende markt. Dat was dus in die sector interessant.

De **voorzitter**: Was u destijds kritisch over de omvang van de overheid en de hoeveelheid taken die bij de overheid waren neergelegd?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ja, ik vind dat je dat altijd moet zijn. Ik heb natuurlijk ook de periode van de MDW-operaties meegemaakt. Dat deed mijn collega van Economische Zaken toen ik minister van Verkeer en Waterstaat was. Die heb ik later als minister van EZ natuurlijk overgenomen, zij het dat toen bijna alles al onderzocht was. Dat was echt een heel nadrukkelijke operatie om ongeveer alles eens even onder loep te leggen. Daarbij ging het om vragen als: wat kun je nu op een andere manier organiseren of waar kun je met iets minder overheidsbemoedening toch nog de zaken georganiseerd krijgen?

De **voorzitter**: Wij kunnen de lijn wat verlengen. We hebben in de jaren tachtig een aantal privatiseringen gehad rondom economische activiteiten. Ik noem DSM. Dat waren economische activiteiten die eigenlijk ook wel konden verdwijnen, zo was de gedachte. In de jaren negentig was het veel meer in de sfeer van de diensten. In dit verband is KPN al genoemd. Ook het spoor is een publieke dienst. We zijn nu alweer een stuk verder. We hebben nu ook een maatschappelijke discussie over keuzes die



gemaakt zijn. Hoe kijkt u eigenlijk terug? Wat is uw evaluatie van die twintig jaar?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik wil één voorbeeld noemen, namelijk het streekvervoer. Toen wij de liberalisering van het streekvervoer aan het voorbereiden waren, hadden wij nog Verenigd Streekvervoer Nederland, met een prachtig hoofdkantoor in Utrecht. Ik ben toen gaan kijken hoe het in de Verenigde Staten was georganiseerd. Daar hebben ze immers ook gewoon openbaar vervoer. Daar zat de directie van het openbaarvervoerbedrijf in een keetje. Die hadden helemaal geen overhead. Dat waren chauffeurs en een stuk regeling, dat was heel klein. Toen wij de liberalisering van het streekvervoer in Nederland gingen voorbereiden, bleek dat er plotseling 1 500 mensen uit de overhead konden. Daar werd ik erg chagrijnig van. Ik dacht: dat hebben we dus jarenlang met elkaar zitten financieren en daar heeft geen bus meer van gereden. Dat soort efficiencyverbeteringen werden natuurlijk wel veroorzaakt door de dreiging van concurrentie. Als ik naar mijn eigen gemeente kijk, dan zijn de prestaties van het streekvervoer heel veel beter geworden. Dat vind ik dus een heel succesvolle operatie. Maar dat heeft wel iets te maken met het feit dat we in de wetgeving er vervolgens voor gezorgd hebben dat de mensen die het werk deden, dus de chauffeurs, op een fatsoenlijke manier behandeld werden. Dat is in het proces tussen Kamer en kabinet heel goed gegaan. Die bleven ook gewoon op bussen rijden op het moment dat een ander bedrijf het ging uitvoeren.

De **voorzitter**: U noemt één voorbeeld, maar kunt u een wat breder beeld schetsen?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Als ik breder kijk, dan constateer ik dat de meeste processen langduriger zijn geweest dan wij veronderstelden toen we begonnen. Dat had er ook wel iets mee te maken dat we niet zo heel erg veel ervaring hadden met de ingewikkelde processen die we gingen.

De **voorzitter**: Hoe komt dat? Waardoor pakte het toch anders uit?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Dat kwam door de cultuur. Ik durf zelfs wel te stellen dat op dit moment bij KPN nog steeds elementen binnen het bedrijf aanwezig zijn tot wie niet geheel is doorgedrongen dat het bedrijf inmiddels een gewoon bedrijf is dat op de markt opereert. Ik bedoel dat niet onvriendelijk, maar het is heel moeilijk om de cultuur binnen een bedrijf dat gewend is om in een monopoliesituatie te functioneren, echt om te draaien tot dienstverleners die gewoon hun diensten moeten verkopen en die daar ook echt iets voor moeten regelen.

De **voorzitter**: Zijn er nog andere factoren waarom die transitie naar markt misschien toch weerbarstiger was dan aanvankelijk het geval leek te zijn?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Eén ervan is natuurlijk de niet geheel consistente overheid.

De **voorzitter**: Wat bedoelt u daarmee?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: We hebben het over liberalisering en we hebben het over verzelfstandiging. We halen alles door elkaar.

De **voorzitter**: We houden het hier zo zuiver mogelijk.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Bij de NS ging het om een verzelfstandigingsoperatie, maar die had ook wel in zich dat men probeerde om mensen meer dienstbaar te krijgen. Men wilde dat het echt meer dienstverleners zouden worden in plaats van dat mensen alleen maar bezig zijn met het verkrijgen van overheidssubsidie. Die processen duren meerdere kabinetsperiodes. De verzelfstandiging van de NS is begonnen onder mijn voorgangster. Ik heb er een deel van gedaan en mijn opvolgster heeft er ook weer een deel van gedaan. Wat je ziet, is dat er om de vier jaar minimaal een kleine wijziging in beleid is, en vaak zelfs een grotere wijziging in beleid. Ik weet zelf niet helemaal zeker of dat nu goed is voor de uitvoering van zulke buitengewoon ingewikkelde operaties als deze.

De **voorzitter**: Mag ik u als volgt samenvatten. Terugblikkend zegt u: daar waar de overheid kan worden afgeslankt, zullen we dat ook zeker moeten doen. Dat is goed. U zegt voorts dat efficiënter functioneren belangrijk is. U geeft voorts aan dat de overgang naar de markt een langer traject bleek te zijn dan vooraf werd gedacht. Dat kwam door de cultuur en door een niet altijd consistente overheid.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Het uitgangspunt was toch in de meeste gevallen dat wij vonden dat de burger het zelf moest doen of dat de burger er beter van zou worden.

De **voorzitter**: Is dat uitgekomen?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Bij de telecom is dat zeker uitgekomen. Burgers kunnen nu gewoon kiezen. Ik vind dat je de keuzemogelijkheden van burgers ook niet mag beperken als dat niet nodig is. Bij het streekvervoer is het er ook zeker uitgekomen. Bij sommige bedrijven is dat nog lang niet klaar. Volgens mij is het proces in de energiesector nog lang niet afgerond, maar daar kan de heer Brinkhorst, die weer in de vervolgpriode zat, meer over zeggen.

De **voorzitter**: U zegt dat burgers iets te kiezen hebben. Zijn er ook burgers die zeggen: Ik vind het een heleboel gedoe en ik heb ook niet gevraagd om die keuzevrijheid?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Nee. Ik ben een liberaal en ik vind dat als burgers kunnen kiezen, ze ook zelf moeten kiezen. Dat is dus niet alleen maar vrijblijvend.

De **voorzitter**: Ik dank u voor dit moment. Ik ga nu naar de heer Vermeend. Ik geloof dat ik daarmee ook een bepaalde chronologische volgorde in kabinetten recht doe.

De heer **Vermeend**: U gaat niet terug naar het kabinet-Den Uyl?

De **voorzitter**: Ik ga niet terug naar het kabinet-Den Uyl. Dat zeker niet. Dat zou hier immers moeilijk praten worden. U was in de jaren negentig staatssecretaris van Financiën. Ik heb voor u dezelfde vraag. Ik vraag u om terug te kijken op het beleid van de jaren negentig. U mag natuurlijk bij de jaren tachtig beginnen, maar we moeten niet een te lange aanloop hebben. U was zelf staatssecretaris van Financiën. Dat is natuurlijk een echt sleuteldepartement in deze hele discussie. Hoe kijkt u terug op dit beleid?

De heer **Vermeend**: Wij moeten ons wel realiseren dat wij vandaag met de wijsheid van nu kijken naar toen. Een belangrijk deel van alles wat te maken heeft met privatisering en marktwerking is niet alleen nationaal bepaald. Als je kijkt naar de internationale studies – daar houd ik me ook mee bezig – en je kijkt naar economische studies die ook weer gekleurd zijn, zoals Amerikaanse, Engelse en Duitse studies, dan zie je op dat moment kernwoorden verschijnen. In die tijd waren de kernwoorden vooral «efficiency» en «effectiviteit». De gedachte was bij veel economen, en ook in veel internationale studies die ik geraadpleegd heb, dat uiteindelijk de effectiviteit en de efficiency zouden kunnen worden bevorderd als je het zou overhevelen naar de markt. Dat was gewoon de leidende gedachte. Nederland werd ook beïnvloed door die leidende gedachte. Dat kan niet anders, want je maakt onderdeel uit van de Europese economie en de wereldeconomie. Die gedachte kreeg je dus ook in Nederland.

De **voorzitter**: Wie werden daardoor beïnvloed?

De heer **Vermeend**: De politieke partijen. Politieke partijen hebben verschillende opvattingen. De Partij van de Arbeid heeft andere opvattingen dan de SP. En de VVD heeft weer andere opvattingen. Ik heb in kabinetten gezeten waarin de Partij van de Arbeid samenwerkte met de VVD. Dan maak je compromissen op dat punt. De Partij van de Arbeid was daarin wat terughoudender dan de VVD, maar uiteindelijk doe je het wel samen. Dat zal elk kabinet wel doen. Als de SP in het kabinet komt, dan zal de SP daar ook andere opvattingen over hebben.

De **voorzitter**: Er was dus een breder klimaat waarin het vanzelfsprekend was.

De heer **Vermeend**: Er was een breder klimaat waarin je uiteindelijk je opvattingen weer terugvond in beleid. Dat geldt ook voor beleidsmakers. Beleidsmakers lezen ook weleens een boek. Die zitten ook te kijken en die maken ook hun studies. Als we terugkijken, dan zagen we op dat moment wereldwijd vooral de invloed van Amerikaanse economen en studies. Je moest in Amerika zijn. Het werd efficiënter, het werd sneller, het was beter.

Het was beter voor de burger en voor de samenleving. Je haalt meer efficiency binnen. Dat waren de termen. Ik heb een aantal stukken nog eens gelezen. Daarin ging het allemaal daarover. Dat was ook het geval bij de re-integratie. Ik noem de enquête van de commissie-Buurmeijer in 1993 en het rapport van Van Dijk in 1995. Kijk die stukken er maar op na! De inhoud daarvan kwam neer op: beter, sneller, effectiever, efficiënter en meer kostenbesparing. In feite dus: alsjeblieft overheid, doe het niet meer zelf, maar zet het daar neer.

De **voorzitter**: En wat vond u?

De heer **Vermeend**: Op zichzelf had ik wel de gedachte dat het beter en efficiënter zou kunnen. Waarom zou je iets bij de overheid doen als het beter buiten de overheid kan? Dan moet je het buiten de overheid doen. Met de wijsheid van nu had je misschien ook kunnen bedenken dat de overheid het ook wel beter zou kunnen doen als ze het anders zou organiseren. Ik heb de indruk dat dat uiteindelijk buiten beeld is gebleven. Als ik nog eens terugkijk, dan denk ik dat we in die afweging meer hadden moeten meenemen wat er zou gebeuren als de overheid het wel zou

doen. Stel dat de overheid het wel had gedaan? Hadden we dat niet beter kunnen organiseren, efficiënter ook vanuit die overheidsgedachte? Wat hebben we toen gedaan? Wij privatiseerden of verzelfstandigden zaken en dachten dat zo'n ambtelijke cultuur, een ambtelijke organisatie die gewend is om ambtelijk te werken, wel zou veranderen als we die zouden verplaatsen naar de markt. Daar is het voor een belangrijk deel echt misgegaan. De ambtelijke organisaties hebben daar langer over moeten doen. Dat heb ik ook bij de re-integratie gezien. Organisaties waren ambtelijk ingericht, met een ambtelijke cultuur. Die werden naar de markt gebracht. Wij gingen ervan uit dat de ambtenaren als het ware de markt zouden kunnen bedienen, dat de ambtenaren zouden kunnen reageren als marktpartijen. Dat kan natuurlijk niet. De gemiddelde ambtelijke organisatie is niet gewend aan concurrentie op de markten. Het kenmerk van een markt is dat er concurrentie is, dat je de concurrentie iedere dag als het ware voelt en dat je daardoor efficiënt werkt en als het ware met de markt meedenkt. Al die organisaties hadden die ervaring niet. En die gedachte speelde ook helemaal niet. Dat kun je hen vaak ook helemaal niet kwalijk nemen.

Misschien had je achteraf soms nog een andere afweging kunnen maken. Je had kunnen zeggen: wellicht is het mogelijk, als we het anders en beter organiseren, om het toch zelf te doen, om het in eigen huis te houden onder verantwoordelijkheid van de minister. Ik heb meegemaakt dat ik toch ter verantwoording werd geroepen terwijl iets was verzelfstandigd of op afstand was gezet. Dat geldt voor elke minister. Ik heb zo vaak in de Kamer moeten komen om uit te leggen dat ik op afstand stond. De Kamer had dan zoiets van: er moet toch iemand verantwoordelijk voor zijn. Met de wijsheid van nu zeg ik: het was misschien verstandiger geweest als we ook even gekeken hadden of we de organisaties die toentertijd van de overheid waren, niet efficiënter en daadkrachtiger hadden kunnen laten werken.

**De voorzitter:** U zegt «met de wijsheid van nu». Daar zit dus al een soort evaluatie in van de manier waarop destijds is gehandeld rondom privatisering en verzelfstandigingen. Wat had er dan precies moeten gebeuren? U deelt eigenlijk een stuk van de analyse van mevrouw Jorritsma. Zij zegt ook dat de transitie naar de markt een aantal cultuurproblemen geeft. U hebt ook iets over de markt zelf gezegd. Kunt u nog even iets zeggen over uw conclusies met de wijsheid van achteraf?

**De heer Vermeend:** Er was een tijdgeest. Daar heeft iedereen mee te maken. De markt was in, ook internationaal. Nederland is een onderdeel van die ontwikkelingen. Ook onze beleidsmakers gingen in het buitenland kijken. Mede onder invloed daarvan en afhankelijk van de vraag van welke politieke partij je lid bent, doe je dat sneller of ben je daar terughoudender in. Dat is een politieke opvatting. Sommige politieke partijen vinden uiteindelijk dat iets bij de overheid moet blijven, terwijl andere politieke partijen meer geneigd zijn om het zo snel mogelijk buiten de overheid neer te zetten. Dat zijn politieke opvattingen. Dat is gewoon een feit. Als je de partijprogramma's van toen nog een keer op een rijtje zou zetten, dan zie je dat ook.

**De voorzitter:** Nu hebben gesprekspartners aan deze tafel gezegd: wat aanvankelijk eigenlijk ontbrak, was een weging van publiek belang, van algemene belangen. Er is hier gezegd: wij hebben door dat klimaat die stappen gezet. Wij gingen die weg ook op. Wij vonden dat een aantal dingen wat efficiënter konden, wat anders georganiseerd konden worden. Hoe werd daar toen over gedacht? Hoe stevig waren de analyses?

De heer **Vermeend**: Hoe stevig waren de analyses? Laten we realistisch zijn. Aan al die wetsvoorstellen liggen analyses ten grondslag. Dat geldt voor alle wetsvoorstellen. Dat is ook logisch. Die analyses leidden er soms toe dat je het wel moest doen, en soms kwam daaruit dat je het niet moest doen. Ook het klimaat speelde een grote rol. Dat klimaat zorgde ervoor dat je het sneller deed dan je in een ander klimaat zou hebben gedaan.

De **voorzitter**: In een SER-studie van een aantal jaren geleden staat dat publieke belangen bij de aanvang van marktwerkingsbesluiten onvoldoende zijn geïdentificeerd.

De heer **Vermeend**: Daar kan ik wel in meegaan. Dat vind ik een heldere analyse.

De **voorzitter**: Ik heb nog een laatste vraag. Hoe kijkt u anno 2012 terug?

De heer **Vermeend**: Dat kunt u al proeven uit mijn antwoord, uit mijn analyse. Ik ben als Kamerlid en als staatssecretaris bij een aantal processen betrokken geweest. Wellicht zou je dan wat meer alternatieven op een rijtje hebben gezet. De keuze toen was: markt, markt, markt. Het was altijd zo dat een relatief kleine overheid geweldig goed voor je economische groei zou zijn. Ik kan u verzekeren dat dit helemaal niet waar is. Ik heb dat allemaal op een rijtje gezet en ik heb daar een boek over geschreven. Kijk de studies er maar op na! De landen die verreweg het beste presteren, die de gelukkigste bevolking hebben, die goed groeien, die innovatief zijn, die onderwijs van een hoge kwaliteit hebben, die toponderwijs hebben, dat zijn landen met een relatief grote overheid. Dat komt naar voren in wetenschappelijk goed onderbouwde studies. Zelfs de Amerikanen ontkomen er niet aan om dat nu te erkennen. Ik wil niet zeggen dat je daarom een grote overheid zou moeten hebben. Ik nuanceer het alleen.

Destijds was de gedachte wereldwijd dat je zo snel mogelijk van een grote overheid af moest, omdat dat slecht was voor de economie en voor de groei, vanwege een hoge lastendruk et cetera. De nieuwste analyses laten een enorme nuancering op dat punt zien, of je nu in Amerika, Duitsland of Engeland komt. Je kunt best een efficiënte overheid hebben die wat groter is, die buitengewoon goed is en die er uiteindelijk in slaagt om de welvaart te vergroten.

De **voorzitter**: Wij gaan aan het einde van dit gesprek lessen trekken voor de toekomst. Dan kunnen we ook op dat punt nog verder doorspreken. Ik ga nu naar de heer Brinkhorst. Aan u dezelfde vraag. Hoe kijkt u terug?

De heer **Brinkhorst**: Ik zou willen beginnen met het punt van de internationale ontwikkelingen. Er werd net even schertsenderwijs gezegd dat u niet zover terugkijkt als de tijd van het kabinet-Den Uyl. Het kabinet-Den Uyl was eigenlijk het laatste kabinet dat zich nauwelijks van de internationale dimensie bewust was. De nationale staten hadden net de welvaartsstaat gemaakt en men dacht eigenlijk: in dat kader speelt het hele economische bedrijf zich af.

De eerste en tweede oliecrisis hebben duidelijk gemaakt dat de internationale verwevenheid veel sterker was. Ik denk ook even aan de ontwikkelingen na Mrs Thatcher. Eind jaren zeventig had ik een gesprek met een labourafgevaardigde en een oud-partijgenoot van de heer Vermeend. Die zei: het duurt nog maar eventjes of Albanië heeft een groter bruto nationaal product per hoofd van de bevolking dan Engeland. Dat beeld

bestond dus. Hij zei: het is nu eenmaal zo, de ontwikkelingen gaan die kant op.

Ik heb mij ook nooit erg thuis gevoeld in de gedachte dat er moet worden gekozen tussen een grote en een kleine overheid. Ik ben het best eens met de heer Vermeend dat het in landen in Scandinavië goed functioneert. Naar mijn gevoel heeft een groeiend probleem in de Nederlandse samenleving te maken met onze cultuur: de poldercultuur. Wij zijn een van de weinige landen die nog steeds publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties hebben. Die komen daaruit voort dat we eigenlijk geen markt willen hebben, maar wel de schijn van de markt. Vandaar dat wij de grootste voorstander waren van de Europese landbouwpolitiek. Dat betekent dat wij «de staat» nog steeds niet «de staat» noemen, maar «de overheid». De overheid is een verhullend begrip. Je hebt de markt en je hebt de staat. Je hebt de macht en je hebt de controle op de macht. Wij doen dat altijd een beetje verhuld, omdat we met zoveel partijen bij elkaar zitten, omdat we eigenlijk nooit iedereen het zijne geven. Iedereen heeft in structurele zin net te weinig om te leven en te veel om dood te gaan. Dat is uiteraard bepaald niet het geval in persoonlijke zin. Dat betekent dat wij dus nooit goed voorbereid zijn om die controle op de macht centraal te stellen. Dat is immers een onderhandelingsproces. Dat is geen helder proces gevolgd door parlementaire meerderheden en minderheden. Dit klinkt een beetje als een abstract verhaal.

De **voorzitter**: U geeft nu een analyse van de Nederlandse politieke cultuur en u begint met de internationalisering.

De heer **Brinkhorst**: Ja, en die heeft gevolgen voor de manier waarop we internationale vraagstukken aanpakken. We zullen straks over de energie spreken. Naar mijn gevoel is het heel belangrijk om een onderscheid te maken tussen liberalisering aan de ene kant en privatisering en verzelfstandiging aan de andere kant. U hebt het in uw mandaat helemaal niet over liberalisering, maar het gevolg van de internationale ontwikkeling die ik eerder noemde, was dat wij markten moesten internationaliseren. Dat betekent dus dat wij die open moesten stellen.

Wij hebben een nogal kartelachtige structuur. Nederland is een van de laatste landen die een behoorlijke mededingingsautoriteit heeft opgezet. Nederland is een van de laatste landen die een einde maakt aan het karteldenken. In het begin van de jaren negentig waren er nog Nederlandse ambtenaren bij Economische Zaken die bouwkartels moesten controleren, om te kijken of zij zich wel aan de regels hielden. Het zelfbeeld dat wij in Nederland hebben, dat wij eigenlijk een heel internationale structuur hebben, is in mijn optiek dus in vele opzichten niet aanwezig.

Nu even over mijn visie daarop. Die is anders dan die van bijvoorbeeld de VVD. Mijn leus was: sterke markt en sterke overheid. Voor mij was het uitgangspunt dat de concurrentie wordt geregeld in een marktsituatie. In veel van de sectoren waar we het over hebben, was sprake van een monopoliepositie. Of het waren monopolies die langzamerhand verloederd waren. In de energiesector hadden wij eind jaren tachtig een stalinistisch model. De productie gebeurde centraal, er waren distributiebedrijven en de burger kwam helemaal aan het eind. Die kreeg alleen de prijs voorgeschoteld die het resultaat was van de onderhandelingen van die bedrijven. Dat geldt ook voor KPN en voor veel andere bedrijven. Je kunt concurrentie als uitgangspunt nemen. Dat geldt zeker voor een groeiende Europese markt. Er werd net gezegd dat de Commissie een interne markt wilde. Nee, de lidstaten wilden een interne markt, want ze waren tot de conclusie gekomen dat onze concurrentiekracht ten opzichte

van Amerika en Japan in de jaren zeventig achter was gebleven. Het plan van Delors was om Europa als geheel een sterke concurrentie te geven, maar niet onder de extreem liberalistische omstandigheden van Thatcher maar gecontroleerd door een sterke overheid die toezicht had. Maar we hebben in Nederland geen sterke overheid. Vandaar die toezichtfunctie.

De **voorzitter**: De commissie heeft zeer wel geconstateerd dat Europa met liberalisering de inzet had om de interne markt te versterken en uit te breiden. Privatiseringsontwikkelingen deden zich daarvoor al voor in Nederland. De vraag is natuurlijk of privatisering dan ook voortvloeit uit een beleid gericht op liberalisering.

De heer **Brinkhorst**: Wat mij betreft is dat niet zo. Zeker vanuit mijn denken komt eerst het liberaliseren en dan het privatiseren.

De **voorzitter**: En dat is een afzonderlijke keus?

De heer **Brinkhorst**: Het zijn twee afzonderlijke functies. Die moet je goed uit elkaar houden. Het is niet zo dat Europa dat wilde. Dat is iedere keer een misverstand. Helaas moet ik daar toch even mijn ongenoegen over uiten.

De **voorzitter**: Ik wijs op een Europese richtlijn hierover.

De heer **Brinkhorst**: Het kwam voort uit de wens dat de lidstaten, inclusief de lidstaat Nederland, van mening waren dat Europese markten geünificeerd moesten worden. Grensoverschrijdende belemmeringen moesten worden weggehaald. Voor zover er positief beleid gemaakt moest worden, moest dat ook positief worden gedaan. Het was dus niet een abstracte wens van een aantal bureaucraten in Brussel die er wereldvreemde ideeën op nahielden. Het was een marktontwikkeling die van nationalisering naar Europeanisering en nu naar globalisering gaat. Die globalisering dwingt ons er dus ook toe om rekening te houden met de internationale markten.

De **voorzitter**: Gaat u door op uw punt dat uw visie altijd is geweest: een sterke staat en een sterke markt. Had u die visie ook al in de jaren negentig?

De heer **Brinkhorst**: Ik vind het vervelend om dat te moeten zeggen: het is eigenlijk een visie die bij de oprichting van D66 voor mij centraal heeft gestaan. Eerst komt de macht en dan komt de controle op de macht. Maar als je geen macht wilt hebben, als je over alles wilt onderhandelen, dan heb je ook veel minder controle nodig, want dan kun je met elkaar oeroesen. We moeten het uitoefenen van de marktwerking en de noodzakelijke onafhankelijke controle op die marktwerking uit elkaar halen.

De **voorzitter**: Wij hebben maandag een gesprek gehad met de heer Tjeenk Willink. Hij gebruikte niet de term «sterke staat» maar «zwakke staat». Hij zag de zwakke staat als resultante van een beleid waarbij je de overheid meer en meer uitplaatst waardoor een soort bedrijfsmatige logica langzamerhand vanzelfsprekend wordt, zowel in de verzelfstandigde organisatiedelen als in de rijksdiensten zelf. Hij bedoelde daar eigenlijk mee dat het staatkundig denken, de staatkundige invalshoek, het aflegt tegen het marktdenken of de bedrijfsmatige invalshoek. Wat vindt u daarvan?



De heer **Brinkhorst**: Ik denk daar wat anders over. Ik vind dat wat te simplistisch en ik vind het wat theoretisch geformuleerd. Het is zeker waar dat Nederland geen sterke staat heeft. We hebben een onderhandelingsstructuur en het woord «staat» vinden wij vreemd. Maar het is niet zo dat die ontwikkeling van het op afstand zetten van energie of van telecommunicatie alleen als gevolg daarvan ontstond. Dat heeft ook te maken met de Europese ontwikkeling waar ik al eerder over gesproken heb.

Ik noemde even het woord «stalinistisch». Dat deed ik bewust om u wat te provoceren. We moeten dus niet het beeld wekken dat in de jaren zeventig en tachtig de marktsituatie rond telecommunicatie en energie al perfect was. Je had gedecentraliseerde overheden, je had lokale en provinciale bedrijven. Die waren inderdaad steeds meer op afstand. Het gemiddelde staten- en raadslid heeft geen flauw benul van energie. Er zat dan een CFO, die meestal een uit de kluiten gegroeide wethouder of gedeputeerde was. Die moest dan uitleggen hoe het met de internationale markt zat. Daar kwam natuurlijk geen bal van terecht.

De **voorzitter**: U zegt dat de staat nooit sterk is geweest, maar u gebruikt wel het begrip «sterke staat». Wat bedoelt u daar dan mee? Zou die versterkt moeten worden?

De heer **Brinkhorst**: Ik bedoel met een sterke staat, een staat waarin publieke en private belangen op een heldere manier gescheiden zijn. Vandaar dat ik de PBO noem. Ik noem de PBO als een zodanig doedelijk systeem dat niemand meer precies weet wie waar verantwoordelijk voor is. En dat leidt ertoe dat de resultaten ook niet erg helder worden. Men mag kritiek hebben gehad op mijn splitsingsbeleid rond energie, maar het was helder dat voor mij eerst het publiek belang kwam. Het publiek belang moest geborgd worden. Dat was ter wille van de consument.

De **voorzitter**: Dan begrijpen wij elkaar goed. Dat is natuurlijk wat door velen ook wordt gezegd: het publiek belang dient door de overheid te worden vastgesteld en ook een helder, eigen mandaat te zijn van de overheid.

De heer **Brinkhorst**: Als wij dat niet weten en met elkaar een beetje rond de tafel praten, dan kom je er ook niet uit.

De **voorzitter**: Dat is waar. Dat is ook altijd weer onderwerp van politiek debat. Wat is publiek belang precies? Maar goed, wij zoeken ook met elkaar naar het antwoord op die vraag. Ik geef het woord nu even ter afsluiting van dit blokje «algemene terugblik» aan collega Vliegthart die nog een aanvullende vraag wil stellen. Vervolgens gaan wij naar de casus toe.

De heer **Vliegthart**: Ik wil ook nog even inzoomen op die zwakke en sterke staat. U zegt dat een sterke staat eigenlijk het normatieve ambitieniveau is, dat we die zouden moeten nastreven, maar de praktijk is dat we in Nederland een zwakke staat hebben.

De heer **Brinkhorst**: Het is niet eens zo dat wij dat normatief hebben. Nederland is vanaf het begin als zwakke staat opgebouwd. Kijkt u maar naar deze plek waar we nu zitten. Hier vlakbij had je het Huis van Rotterdam, dat nu het ministerie van Defensie is, en het Huis van Amsterdam, het vroegere ministerie van Buitenlandse Zaken. Er waren onderhandelaars die hiernaartoe kwamen om met elkaar te praten. Waarom heeft Den Haag geen muur? Omdat in Den Haag de regering zat.

Maar Amsterdam, Leiden en Utrecht waren de bolwerken en Den Haag mocht geen macht hebben. En dat is in feite nog steeds zo.

De heer **Vliegenthart**: Dan stelt u dus vast dat er een zwakke staat is. In hoeverre heeft die zwakke staat invloed gehad op de manier waarop we de afgelopen twintig jaar aan processen van verzelfstandiging en privatisering hebben gewerkt? Wat zijn de consequenties daarvan geweest?

De heer **Brinkhorst**: De consequenties daarvan zijn dat we in een soort permanent onderhandelingsproces hebben verkeerd. Het was een beetje de ene kant en dan weer een beetje de andere kant. Ik geef een voorbeeld. Na heel veel gedoe was de Splitsingswet aangenomen in de Eerste Kamer en nog geen jaar later was het het Kamerlid Doek die een motie indiende om de splitsing ongedaan te maken. Dat is niet gebeurd, want uiteindelijk was de markt sterker en was er sprake van een andere ontwikkeling. Dat is een typisch voorbeeld van een totale incoherentie. En de meerderheid van uw senaat ging ermee akkoord.

De heer **Vliegenthart**: Als ik u goed begrijp, zegt u dat een zwakke staat tot incoherent beleid leidt.

De heer **Brinkhorst**: Een zwakke staat leidt tot incoherentie. Maar dan moet je goed weten wat de definitie van een zwakke staat is. Dat is een staat die onvoldoende spelregels helder maakt en die onvoldoende gezagsorganen heeft die de controle daarop uitoefenen. Wij zijn bijvoorbeeld een van de weinige landen die geen constitutionele rechter heeft. Dat betekent dat onze Grondwet eigenlijk het gevolg is van onderhandelingen over de wijze waarop die wet moet worden uitgelegd.

De **voorzitter**: We zien de non-verbale signalen wel. Ik vraag de anderen om even te reageren op de discussie over de sterke en de zwakke staat.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik kan op onderdelen overigens wel met de heer Brinkhorst meegaan. Je kunt elk debat natuurlijk buitengewoon ideologisch voeren – dat doe ik ook heel graag – maar ik denk dat in het kader van een aantal liberaliseringsprocessen de staat wel degelijk zichzelf versterkt heeft. Rond de telecom heeft de staat bijvoorbeeld een toezichtorgaan opgericht met behoorlijk wat middelen. Dat is ook geen onderhandelings situatie meer. De NMa is opgericht met behoorlijk wat bevoegdheden. Ik weet wel dat er voortdurend aan de poten gezaagd is door Jan en alleman, maar tot nu toe is dat redelijk in stand gebleven. Je kunt er natuurlijk altijd over redetwisten of het nog verder had moeten. Over de publiekrechtelijke bedrijfsorganen kun je ook altijd van mening verschillen. Het ligt er natuurlijk maar net aan welke taken je nog aan PBO's overlaat. Ik geloof echter dat het zicht op een beperking van de taken van de PBO's alweer wat in beeld komt, zij het dat het nu wel wat langer zal duren. Ik laat zelf dingen door een bedrijf doen, waarvan ik denk: ik hoop in vredesnaam dat de overheid het nooit gaat doen en ik hoop ook niet dat het naar de markt toe gaat. Soms is het een handig middel. Maar je moet het als middel zien. Ik vind dat je in dit land best mag nagaan wat het beste middel is om een taak die soms deels publiek en deels privaat is, op een verstandige en efficiënte manier uit te voeren. Dat is immers soms het ingewikkelde.

De heer **Vliegenthart**: Dat is natuurlijk een punt van discussie.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik ben ook voor een sterke staat. Als die toezicht moet houden, als die controle moet houden, dan zijn er op tal van punten best wel verbeteringen aan te brengen. Ik denk dat er in dit huis en aan de overkant bijvoorbeeld een discussie zal plaatsvinden over de corporaties. Ik denk dat de staat op dat gebied zwak is. Die zal sterker moeten worden.

De heer **Brinkhorst**: Ik wil nog heel kort iets zeggen over het toezicht. Het is waar dat de staat toezicht uitoefent op KPN en op de energiesector, maar dat is bijna allemaal het gevolg van Europese ontwikkelingen.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Maar daar hebben wij zelf wel bij gezeten.

De heer **Brinkhorst**: Dat weet ik wel, maar dat hebben wij tandenknaarsend gedaan. De NMa is twintig jaar nadat de meeste andere landen een Bundeskartellamt of een soortgelijke structuur hadden, opgericht. De Wet mededinging van 1957 was eigenlijk niet bedoeld om Europees kartelrecht uit te voeren.

De **voorzitter**: U zegt dus eigenlijk dat dit is afgedwongen door internationale ontwikkelingen. Dat illustreert nog eens uw punt van een zwakke staat.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Maar het is wel gebeurd. Dat is al weer lang geleden.

De **voorzitter**: Het is wel gebeurd. We hebben dat toch ook uiteindelijk zelf gedaan. Wil de heer Vermeend ook nog reageren op deze gedachtewisseling over een sterke en zwakke staat?

De heer **Vermeend**: Ik kan daar weinig mee.

De heer **Vliegenthart**: Ik heb nog een laatste vraag. We spreken met verschillende mensen en dan loopt de causaliteit toch anders. Mevrouw Jorritsma zegt dat marktwerking en verzelfstandiging hebben geleid tot een versterking van de staat op bepaalde terreinen. Zij noemde daarbij bijvoorbeeld de OPTA. Wij hebben de heer Tjeenk Willink gisteren precies het tegenovergestelde horen beweren. Ik constateer dit nu even. Daar hoeven we verder niet over te discussiëren.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Wij praten iets te gemakkelijk over marktwerking, verzelfstandiging en liberalisering in het algemeen. Dat vind ik lastig. Ik denk echt dat je per onderwerp moet kijken hoe iets gegaan is en of dat goed gegaan is. Ook moet je kijken naar datgene wat de staat nog moet doen. In sommige gevallen hoeft de staat ook niet zo heel veel meer te doen. In andere gevallen moet de staat heel veel blijven doen. Ik denk zelf dat je heel erg moet oppassen voor allerlei gemeenschappen. Ik vond, eerlijk gezegd, dat de heer Vermeend er af en toe ook een beetje naar neigde om het heel erg algemeen te stellen. Ik kan niet zo heel veel bedenken als het gaat om taken en werkzaamheden die beter bij de overheid hadden kunnen blijven of die ongewijzigd bij de overheid hadden kunnen blijven.

De **voorzitter**: Wij gaan dat nu ook precies doen. We gaan naar de gevallen kijken die wij graag met u willen bespreken. Ik geef het woord aan collega Vos om vragen te stellen aan mevrouw Jorritsma over de casus Nederlandse Spoorwegen.

Mevrouw **Vos**: Dat doe ik heel graag. Mevrouw Jorritsma, u gaf net zelf al aan dat u in de Kamer al woordvoerder verkeer en waterstaat was, dat u zich dus ook als Kamerlid intensief met het dossier NS hebt bemoeid. U werd in 1994 minister van Verkeer en Waterstaat. Uw voorganger was mevrouw Maij-Weggen. Het lijkt me interessant om eens even precies terug te blikken. Wat waren uw verwachtingen op het moment van uw aantreden? Wat wilde u op dat moment realiseren met die Nederlandse Spoorwegen?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Toen ik aantrad, lag het advies van de commissie-Wijffels er. Dat advies was gemaakt vanwege het feit dat er in Europees verband een discussie over liberalisering van het spoorvervoer woedde. Die is overigens ook nog niet afgerond. Het is een ingewikkelde discussie. In heel Europa is het spoorvervoer altijd een bijzonder dossier geweest, variërend van de Franse opvattingen dat dat toch ongeveer tot de absolute kerntaken van de overheid behoorde tot en met de ordinaire marktafwegingen van onze Duitse vrienden, waar natuurlijk de belangrijkste afvoer van de haven van Hamburg gewoon via het spoor geschiedde. Men was daar heel erg jaloers op onze afvoer via het water, wat overigens een prachtig geliberaliseerd en efficiënt systeem was. Al die dingen speelden door elkaar heen. Wij moesten dus iets. Tegelijkertijd hadden we toch ook in de Tweede Kamer het gevoel dat wij wel heel erg dicht bij de NS zaten. Wellicht herinnert mevrouw Vos zich dat ook. Ik herinner me nog discussies over de dienstregeling tussen Roodeschool en Groningen. Dat was het gebruikelijke debat in de Tweede Kamer, dat werd gevoerd als de trein bijvoorbeeld weer eens te laat was. Dat werd niet alleen maar gedaan als sprake was van sneeuwoverlast, zoals het vandaag dan blijkbaar nog moet, maar dat ging heel ver. De NS was heel erg bezig met het optimaliseren van de overheidssubsidie. De NS was bezig om het systeem zodanig te organiseren dat vooral van de overheidssubsidie optimaal gebruik werd gemaakt. De passagier was daar eigenlijk maar een afgeleide van.

Mevrouw **Vos**: Als ik u zo hoor, dan zegt u: wij wilden ook wel degelijk iets doen aan de financiële structuur. Dat was een reden. U noemt voorts de liberalisering in Europa als reden. U trad aan als minister. Als u dat allemaal op rijtje zette, wat was dan uw beeld? Zegt u: wij wilden echt naar marktwerking op het spoor en uiteindelijk naar privatisering? Was dat de wijze waarop u de zaak heeft aangepakt?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik zal een beetje wegblijven van de techniek van de wetgeving. Laat ik maar gewoon proberen om het in Jip-en-Janneketaal uit te leggen, want het is ingewikkeld genoeg. Het was een heel ingewikkeld dossier. Mijn doel was om ervoor te zorgen dat er in elk geval een reizigersbedrijf zou ontstaan dat zich in principe zelf zou kunnen redden. De commissie-Wijffels had overigens ook op papier gezet dat dat zou moeten kunnen. Afgesproken moest worden in hoeveel jaar je dat zou kunnen bereiken, welke dienstverlening daarbij hoorde en of er ook nog contracten gesloten zouden moeten worden over onrendabele delen en hoe dat dan moest. Wij hebben even overwogen of wij ook echt zouden moeten praten over concurrentie op het spoor. Er was op dat moment een geïnteresseerde partij. Maar goed daarnaar kijkend, bleek dat dit op het hoofdspoor net echt geen efficiënte manier van werken zou zijn, omdat dat net heel vol is. Het is dan helemaal niet gemakkelijk om het capaciteitsbeleid goed vorm te geven. We vonden dat te ingewikkeld en zeiden: dat moeten we niet doen.

Het is wel gebeurd bij de onrendabele delen. Eigenlijk is pas in de loop van het proces duidelijk geworden dat het die kant zou opgaan. Ik weet wel dat bij NS zelf, zeker bij de directie en ook bij de raad van commissarissen, heel lang het gevoel bestond dat ze ooit tot een beursgang zouden moeten overgaan. Dat is ook wel opgeschreven, in de zin dat dit op termijn mogelijk zou zijn. Ik heb daar persoonlijk nooit in geloofd. Ik geloof ook dat het onwenselijk geweest zou zijn, omdat ik vind dat je een monopolist, als je tot de conclusie komt dat die ook monopolist zal blijven, niet op de markt moet zetten.

Mevrouw **Vos**: Dat idee van die beursgang hing bij de start van Paars II toch nog steeds boven de markt? Dat idee is dus wel langer blijven bestaan.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ja, ik weet echter niet helemaal zeker of dat nu vooral kwam omdat het vanuit het bedrijf zelf voortdurend genoemd werd. Ik was er toen natuurlijk niet meer verantwoordelijk voor, maar ik had er zelf geen geloof in dat dat ooit zou lukken. En dat moest je ook niet willen.

Mevrouw **Vos**: Ik wil nog even terug naar het uitproberen van de concurrentie. U hebt natuurlijk zelf wel in 1996 Lovers vergunningen gegeven. Dat is ook daarna nog gebeurd. Er is dus wel degelijk op een aantal lijnen geëxperimenteerd. Dat gaf destijds enorme discussies, ook in het parlement. Wat was uw beweegreden om wel die vergunning te geven en toch die concurrentie te gaan uitproberen? Dat gaf enorme discussie.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik vind dat je minstens moet bekijken of het kan. Je kunt natuurlijk van tevoren al van alles bedenken waarom je het niet zou moeten doen, maar meestal is een experiment in de praktijk de beste manier om te kijken of het ook werkelijk kan lukken. Ik ben er ook heel gelukkig mee dat het in het noorden en het oosten van het land wel degelijk gelukt is om exploitanten te vinden die op een goedkopere manier een trein kunnen exploiteren. Ik ben ervan overtuigd dat als dit niet was gebeurd, er überhaupt geen spoorvervoer meer zou zijn. Dan waren Friesland en waarschijnlijk het oosten van Gelderland ook niet meer voorzien geweest van openbaar vervoer per spoor.

Mevrouw **Vos**: Maar goed, dat was natuurlijk niet het hoofdspoornet.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Gebleken is dat het te ingewikkeld was om concurrentie in het hoofdspoornet in te passen. Je moet bovendien een bedrijf hebben dat zichzelf kan redden, dat financieel capabel is. En mag ik ten slotte de volgende opmerking maken? Als concurrentie op het spoor in de rest van Europa totaal niet gebeurt, loop je natuurlijk het risico dat binnen no time andere spoorbedrijven die zelf niet beconcurrereerd worden, dat gaan doen. We hadden afgesproken: als je het doet, moet het reciproque zijn. Met andere woorden: een bedrijf mag niet meedoen op de Nederlandse markt als het niet zelf ook concurrentie in het eigen land heeft.

Mevrouw **Vos**: U gaf net aan dat het van Europa moest, maar Nederland heeft daar natuurlijk zelf een actieve rol in gespeeld. Het heeft eigenlijk ook geanticipeerd op wat er zou gaan gebeuren in Europa en is ook wel een aantal stappen vooruit gegaan op wat er nodig was van Europa. U hebt natuurlijk wel gezegd: ik wil echt een splitsing in dat bedrijf aanbrengen.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ja, dat moest. Ik vond ook zelf dat dat heel goed was.

Mevrouw **Vos**: Europa heeft gezegd dat het boekhoudkundig moest. U hebt er toch voor gekozen om het echt juridisch, dus verdergaand, te doen dan uiteindelijk van Europa moest en de commissie-Wijffels ook had voorgeschreven.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: In mijn periode is het boekhoudkundig gebeurd. Verder is de eerste stap ook juridisch gebeurd. Het is daarna overigens nog veel verder gegaan. Maar goed, toen zat ik op een andere post. Toen was ik er ook wel weer vanaf de zijlijn bij betrokken, maar toen zat ik niet meer aan het stuur. Ik denk op zich nog steeds dat die splitsing goed was. Als ik naar de situatie van vandaag kijk, dan denk ik wel dat je elke keer zult moeten kijken naar de vraag hoe je ervoor kunt zorgen dat de samenwerking, die wel degelijk nodig is tussen de verschillende onderdelen, zodanig vormgegeven wordt dat het ook efficiënt gaat werken. Ik sluit niet uit dat je daar nog best wel dingen aan moet gaan veranderen. Volgens mij zitten wij ook hier nog steeds in een veranderende systematiek, waarbij het wiel niet echt uitgevonden is. Nergens in Europa! Ik denk overigens dat dat nergens ter wereld is gebeurd. Ik denk dat dit dus een ontwikkeling is.

Mevrouw **Vos**: Ik wil nog even terug naar de beginperiode. Wij hebben natuurlijk het een en ander aan onderzoek gedaan. Het beeld dat bij ons is ontstaan, is toch wel dat er toen heel erg het volgende idee leefde. We gaan kijken hoe het gaat met marktwerking op het spoor, we gaan ook echt die concurrentie op het spoor uitproberen. We moeten wel echt die zaken gaan splitsen, we moeten dus het net en het beheer van het net elders onderbrengen. Maar uiteindelijk zou privatisering van het spoor wel degelijk een interessante weg kunnen zijn.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Dat heb ik nooit zo bedacht. We hebben steeds wel gezegd dat je die kant op kunt denken, maar ik heb nooit gedacht dat het zover zou komen, tenzij zou blijken dat er concurrentie óp het spoor zou kunnen komen. Uiteindelijk hebben we gezegd: voor zover je concurrentie hebt, kan het alleen maar gaan om concurrentie om het spoor, maar als je een serieuze concurrent op het hoofdspoor wilt hebben, dan kan dat niet anders dan wanneer dat in heel Europa het geval zou zijn. Dan zal het immers niet anders kunnen dan dat internationale bedrijven met elkaar concurreren. En dat gebeurt dus nergens. Het kan niet zo zijn dat een door de overheid gesubsidieerde c.q. gestuurde organisatie in een ander land de macht gaat krijgen.

Mevrouw **Vos**: Nee, natuurlijk, dat is heel duidelijk.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Uiteindelijk was natuurlijk de allerbelangrijkste factor niet het personenvervoer, maar de liberalisering van het goederenvervoer. Dat was de kern waar het om draaide. Dat was de internationale markt. Dat is overigens ook buitengewoon goed gelukt.

Mevrouw **Vos**: Dat is uitstekend gelukt, dat hebben we ook vastgesteld. Het gaat in Nederland om een ongelooflijk druk bezet spoor. Voor de Nederlandse reizigers is het personenvervoer natuurlijk cruciaal. Daar wordt ook tot op de dag van vandaag veel over gediscussieerd. Doen we dat goed, moet het beter? Ik wil daarom toch nog even terug naar die periode. Wij hebben gezien dat het idee van privatisering in ieder geval

boven de markt heeft gezweefd. Ik vind het opvallend dat nadat Paars naar zijn tweede periode ging, die beursgang ook in het regeerakkoord als inzet is genoemd. Dat geeft een wat ander beeld dan wat u nu zegt. U zegt immers dat het in ieder geval nooit uw bedoeling is geweest om zulke vergaande stappen te zetten.

**Mevrouw Jorritsma-Lebbink:** Ik ben daar zelf nooit een voorstander van geweest. Het was nu een reizigersbedrijf geworden. De enige manier voor NS om geld te gaan verdienen, was door veel passagiers te vervoeren. NS kreeg immers geen geld meer van de rijksoverheid en moest een vergoeding betalen voor de infrastructuur. Dan blijft er niet veel over dan het vervoeren van veel passagiers. NS had er dus een groot belang bij om het heel goed te doen voor de passagiers. Dat was onze bedoeling. Wat dat betreft, heb ik er niet zoveel moeite mee als er in de hoofden van allerlei mensen mooie gedachten zitten, maar dat maakt het voor mij moeilijk om te zeggen: laat ze maar lekker naar de beurs gaan. Ik geloofde daar niet in, omdat er geen concurrentie was. En als er geen concurrentie is, dan gaat dat aan het eind van de rit perverteren. Alleen als men erin geslaagd zou zijn om werkelijk die concurrentie op gang te krijgen, moet je wellicht een beursgang overwegen. Ik heb dat nooit zo erg serieus genomen.

**Mevrouw Vos:** Dat is heel helder. Er is op een bepaald moment in 1995 in het kader van die verzelfstandiging een privaatscontract met de Nederlandse Spoorwegen gesloten, waarin allerlei afspraken zijn vastgelegd. Waarom is er voor dat private contract gekozen en niet voor publieke regelgeving, voor wetgeving? Kunt u dat toelichten?

**Mevrouw Jorritsma-Lebbink:** Volgens mij is dat contract gesloten om op weg te kunnen gaan naar uiteindelijk wetgeving. Het was een soort overgangscontract om ervoor te zorgen dat niet alles «on hold» bleef staan en er niets zou veranderen. Daar hebben we uiteindelijk vijf jaar voor genomen. In het overgangscontract stond dat het proces in 2000 moest zijn afgerond. In de tussentijd moest de wetgeving op orde gemaakt worden om ervoor te zorgen dat dat allemaal ook netjes geregeld werd. Ik wil erop wijzen dat we daarvoor eigenlijk geen echte wetgeving hadden op het terrein van de spoorwegen. Er moest dus heel veel worden uitgezocht. Er moest heel veel worden vertaald in wetgeving. Ik herinner mij dat ik met de directeur van de spoorwegen eindeloos heb moeten onderhandelen, bijvoorbeeld over de pensioenen. Dat was natuurlijk voor de spoorwegen een heel gevoelig onderwerp, maar dat was het voor de overheid ook. Dat was jarenlang gewoon van hen geweest. Dat was nergens geregeld. Daar lag geen wet onder. Het was dus een heel ingewikkeld proces.

Wij hebben gezegd: we gaan op weg naar wetgeving. De Kamer heeft bij al die contracten overigens altijd aan het stuur gezeten. Ik heb dat nog eens even nagezocht, maar alle brieven die daarover naar de Kamer gingen, repten altijd over een overgangscontract onder het nadrukkelijke voorbehoud dat de Kamer ermee kon instemmen. Als de Kamer er niet mee instemde, dan vielen we weer terug naar de oude regelgeving, voor zover die bestond. Maar we hebben dat overgangscontract gesloten om gewoon het proces op gang te krijgen.

**Mevrouw Vos:** Wat was de rol van de NS in die periode? Wat was de rol van de NS bij het opstellen van het contract? Bepaalde de NS heel duidelijk wat er in die contracten zou staan? Of was het wel degelijk een



onderhandeling tussen de overheid en de NS. Zegt u: ik kijk daar uiteindelijk ook op een goede manier op terug?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Er is keihard onderhandeld. Er is één onderdeel dat binnen het oude ministerie van Verkeer en Waterstaat, het tegenwoordige ministerie van I&M, bekend staat als het «stoeltjesliftakkoord». Daar heb ik namelijk mijn halve vakantie voor moeten opofferen. Er werd dus wel degelijk stevig onderhandeld tussen het Rijk en de NS.

Mevrouw **Vos**: Had het Rijk voldoende kennis en deskundigheid in huis om op die manier een contract te sluiten met een NS, die in feite alles altijd al had gedaan?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Dat was dus wel ingewikkeld. Daar hebben we heel veel deskundigheid voor ingehuurd. Als ik het mij goed herinner, is er zelfs buitenlandse deskundigheid voor binnengehaald, omdat die deskundigheid in Nederland niet aanwezig was. Ik geloof dat wij uit het Verenigd Koninkrijk deskundigen op het terrein van de spoorwegen hebben binnengehaald. Ik kan niet ontkennen dat er daarvoor over tal van onderwerpen binnen het ministerie niet heel veel kennis was, omdat heel veel dingen gewoon altijd overgelaten werden aan de Nederlandse Spoorwegen. In die zin ben ik het wel weer eens met wat de heer Brinkhorst daarover zegt. De Staat had heel veel dingen gewoon overgelaten aan een bedrijf. Dat was wel een staatsbedrijf, maar dat had wel heel veel vrijheden gekregen.

Mevrouw **Vos**: Naar uw idee heeft die verzelfstandiging niet geleid tot nog minder kennis en deskundigheid op het ministerie?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik denk zelf dat er eindelijk meer duidelijkheid ontstond over de vraag, wat de publieke taak van de rijksoverheid is, dus waar de Kamer en het kabinet een rol moeten kunnen spelen enerzijds en waarvoor het bedrijf zelf echt verantwoordelijk voor is en welke controlemechanismen we daar op los gaan laten anderzijds.

Mevrouw **Vos**: Ik wil u iets vragen over de rol van het parlement. Uit de stukken blijkt dat het parlement nadat het contract is gesloten in de zomer van 1995, daarvan op de hoogte is gesteld. Toen ontstond er toch wat rumoer. Toen is er ook discussie geweest en is gezegd dat een aantal dingen anders zou moeten. Is de Kamer goed geïnformeerd en goed betrokken geweest bij dit contract en uiteindelijk de besluitvorming daarover?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik vind dat de Kamer zeer intensief betrokken is geweest. Sterker nog, de Kamer is tijdens de onderhandelingen ook in beslotenheid geïnformeerd en daarbij betrokken. Er is ook invloed uitgeoefend. Het contract is eerst als een principecontract gesloten en met name rond de tarieven en dergelijke zijn daarna nog weer aanvullende afspraken gemaakt op verzoek van de Kamer. Ik vond het een mooi proces van parlementaire besluitvorming. U moet niet vergeten dat ik zelf natuurlijk ook jarenlang parlementariër ben geweest. Ik was het toen ook nog maar net niet meer. Ik heb daar dus wel degelijk ook gevoel voor. Ik vind ook dat de Kamer daar goed betrokken bij moet zijn. Er is wel iets wat me af en toe een beetje frustreert. Het is inmiddels allemaal natuurlijk twintig jaar geleden. Ik denk dat niemand meer weet hoe de situatie van de spoorwegen voor die tijd was. Ik kan u zeggen dat de punctualiteit, het bedienen van de klanten, voordat we het echt verzelf-

standig hebben, aanmerkelijk slechter was dan daarna. Met alle kritiek die je nog kunt hebben op de spoorwegen, geloof ik dat ze het ook in allerlei internationale vergelijkingen vandaag niet zo beroerd doen. Maar dat was daarvoor wel zo.

Mevrouw **Vos**: Mag ik u nog iets vragen over de splitsing? Dat is natuurlijk de discussie van vandaag de dag. Er is indertijd ook al onder u besloten om het beheer van het spoor apart te zetten. Dat gold ook voor het capaciteitsmanagement en de verkeersleiding. Dat is uiteindelijk ProRail geworden. Hoe kijkt u daar nu op terug? Is het een verstandig besluit geweest om dat zo te splitsen? Zou u dat vandaag de dag ook nog op deze wijze doen?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Dat is een proces dat overigens nog lange tijd door heeft gelopen onder mijn opvolgster. Ik moet u wel bekennen dat ik alles wat precies daarna is gebeurd, niet altijd meer helemaal gevolgd heb. In mijn periode was het nog Railbeheer bv, dat gewoon nog onder de vlag van de NS bestond, maar dan wel geheel verzelfstandigd. Ik weet niet of ik het met de kennis van vandaag precies hetzelfde zou doen. Je weet nu natuurlijk ook waar de dingen goed gaan en waar ze niet goed gaan. Ik zou, geloof ik, niet de keuze maken om nu te denken: maak er maar een soort Rijkswaterstaat van. Dat lijkt me helemaal niet verstandig. Ik geloof dat de splitsing an sich heel goed is geweest. Het is heel helder geworden dat er reizigers te vervoeren zijn en dat er infrastructuur te beheren is, net zoals we op de weg ook de bus laten rijden en we separaat daarvan wegen hebben, al dan niet van gemeenten, provincies of Rijk. Ook de publieke verantwoording is volgens mij best goed geregeld. Ik vind zelf dat er nog best wel dingen verbeterd kunnen worden om ervoor te zorgen dat het systeem optimaal gaat werken. Maar de splitsing zou ik nooit meer ongedaan willen maken.

Mevrouw **Vos**: De Algemene Rekenkamer heeft terugkijkend op alles wat er gebeurd is rond het spoor in 1999 een onderzoek gedaan. Zij heeft een aantal kritische kanttekeningen geplaatst, onder meer dat de minister toch te veel op afstand was, dat de sturing onvoldoende was en dat een aantal zaken die men had willen realiseren, nog steeds niet op orde waren. Dan heb ik het over de uitvoering in de praktijk en de kosten. Ik weet niet of u het rapport kent. Als u zo'n oordeel hoort, zegt u dan: we hadden toch een aantal dingen anders moeten doen, het is toch te veel op afstand gezet? Of hebt u, daarop terugkijkend, een andere analyse?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik ken dat rapport niet echt. Het is natuurlijk ook na mijn periode verschenen. Even voor het proces. Wij hebben gehandeld op basis van een advies dat door deskundigen gemaakt was. De commissie-Wijffels heeft al die deskundigheid ook al elders gehaald. Bij de invoering hebben wij dat vervolgens zeker ook weer gedaan.

Mevrouw **Vos**: Maar u bent een stap verder gegaan dan de commissie-Wijffels. U bent al veel sneller de splitsing binnen dat bedrijf gaan doorvoeren. De commissie-Wijffels had dat nog niet op die korte termijn voorgeschreven, en ook niet op die drastische wijze.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Volgens mij hebben wij de splitsing nog redelijk binnen wat de commissie-Wijffels had voorgeschreven, gedaan. Zij is daarna nog verder doorgezet. Ik geloof nog steeds niet dat daar op zich iets op tegen is. Wij hebben een systeem dat redelijk afwijkt van alle

andere landen in Europa. Ik geloof niet dat je die systemen heel erg goed kunt vergelijken. Ik vind dat je bij dit soort systemen, waar dingen nog niet optimaal werken, altijd zult moeten proberen om daar weer verbetering in aan te brengen. Het is een dynamische wereld. De wereld om ons heen verandert ook. Volgens mij heeft mijn opvolgster na het verschijnen van het rapport van de Rekenkamer de wetgeving gemaakt. Ik ga er derhalve van uit dat in de wetgeving toch iets met de kennis van de Rekenkamer is gedaan. Dat heb ik echter niet verder gevolgd.

Mevrouw **Vos**: Er is toen inderdaad wetgeving tot stand te gekomen, onder meer op basis van het rapport. Dat is juist. Dank u wel.

De **voorzitter**: Ik geef beide andere gesprekspartners even heel kort de gelegenheid om te reageren op wat hier gewisseld is. Dat kan misschien ook gebeuren vanuit de gedachte dat Europa wilde liberaliseren. We hebben een aantal keuzes gemaakt. Die zijn nog eens toegelicht. Mijnheer Brinkhorst, hebt u daar nog een statement over te maken?

De heer **Brinkhorst**: Ik ben het zeer eens met de opmerking dat het teruggaan naar Rijkswaterstaat een teruggang naar de negentiende eeuw zou zijn. Ik heb dat proces niet erg meegemaakt. In ben in 1998 als minister van Landbouw toegetreden. Toen waren veel van deze dingen al gebeurd. Ik ben thans een van de coördinatoren van de trans-Europese netwerken op spoorweggebied tussen Lyon, Turijn, Triëst, Ljubljana en Boedapest. Ik heb vanuit die ervaring gemerkt dat ook het denken in landen als Frankrijk aanmerkelijk veranderd is. Door de liberalisering is sprake van een veel grotere nadruk op controle en is ook het belang van de consument veel meer naar voren gekomen. Ik denk dat dat na-ijlt, maar ik ben het eigenlijk met mevrouw Jorritsma eens.

De heer **Vermeend**: Ik was een parlementariër en ik heb me niet beziggehouden met spoor. Ik zat in die tijd vooral in de economische, de financiële en fiscale kant. Dat is veel te ingewikkeld voor mij.

De **voorzitter**: Ik dank de sprekers. Ik geef nu het woord aan collega De Lange. Hij zal een aantal vragen stellen aan de heer Vermeend over de re-integratiediensten.

De heer **De Lange**: Mijnheer Vermeend, wij willen inderdaad spreken over wat wij de casus re-integratie noemen. U liet zelf al het woord «tijdgeest» vallen. Wij hebben geconstateerd dat er aan het eind van de jaren tachtig een zekere mate van onvrede bestond over de wijze waarop diverse sociale wetten, de arbeidsvoorziening en de re-integratie uitgevoerd werden. Naar aanleiding van dat gevoel van ongenoegen is de commissie-Buurmeijer aan het werk gegaan. Zij kwam in 1993 met een veelomvattend, verstrekkend en heel kritisch rapport. Dat gaf politiek onmiddellijk een groot gevoel van urgentie. Naar aanleiding van het rapport-Buurmeijer is politiek gezocht naar een nieuwe verantwoordelijkheidsverdelingstructuur, onder meer met betrekking tot het vraagstuk van de re-integratie. Ik ben eigenlijk benieuwd naar de verwachtingen die er destijds in die gecompliceerde problematiek op het punt van de re-integratie waren.

De heer **Vermeend**: Ik was toen Kamerlid. In die periode hadden wij de zogenaamde oude arbeidsvoorziening. Die werd in de goede poldertraditie door werkgevers en werknemers bestuurd. Dat was toen het domein van werkgevers en werknemers. In die tijd werd veel meer gekeken naar

efficiency, doelmatigheid en kostenbewustzijn. Niet alleen de commissie-Buurmeijer maar vervolgens ook de commissie-Van Dijk in 1995 kwam tot de conclusie dat het beter en efficiënter kon en dat de bestuursstructuur moest worden opgeheven. Dat lag in die tijd politiek buitengewoon gevoelig. Werkgevers en werknemers kwamen naar de Kamer, en ook naar het kabinet-Lubbers, om die structuur te behouden. Het was in hun optiek uiteindelijk van hen. Het was dus niet erg gemakkelijk om die structuur, die uiteindelijk niet goed functioneerde in termen van doelmatigheid en efficiency, te veranderen. Er is heel wat politiek gekrakeel geweest, ook in de Kamer tussen partijen, voordat tot een oplossing werd gekomen. Onder het paarse kabinet is de beslissing uiteindelijk genomen om toch door te zetten.

De heer **De Lange**: En «door te zetten» betekent ook dat de sociale partners de rol die ze voorheen hadden, verloren?

De heer **Vermeend**: Die verloren uiteindelijk hun bevoegdheden en hun takenpakket. Ze zagen het als hun taak om het te doen. Dat takenpakket werd weggenomen. De overheid nam het over, een deel werd geprivatiseerd en een deel werd ondergebracht in het publieke deel.

De heer **De Lange**: De overheid had als eerste uitgangspunt om allerlei zaken over te brengen van het publieke domein naar het private domein. Dat is natuurlijk niet allemaal gerealiseerd. In de discussie die volgde, zijn de kaarten vervolgens heel anders geschud. Het enige onderwerp dat overbleef en rijp leek te zijn voor het private domein, was precies die re-integratie.

De heer **Vermeend**: Dat heeft te maken met de politieke samenstelling van het toenmalige kabinet. De opvattingen in het kabinet waren in die periode ook verschillend. Ik trad in 2000 aan, maar die beslissing was in 1999 al genomen. Het lag in die periode heel gevoelig. Je had natuurlijk de Partij van de Arbeid met een sterke vakbondsvleugel. Die stond toch meer aan de kant van de sociale partners. De VVD vond uiteindelijk dat er doorgepakt moest worden en dat we toch meer naar de markt moesten. Het is dus een compromis geweest. Als je terugkijkt, dan is het gewoon een compromis geweest tussen de politieke partijen, ook in het kabinet, en tussen de verantwoordelijke bewindslieden. Ik meen dat Klaas de Vries er toen zat. Hij heeft die beslissing genomen. Dat was voor mijn tijd. Ik kwam pas later. Ik trad in 2000 aan, maar de SUWI lag er al in 1999. Dat was de Wet structuur uitvoering werk en inkomen. Klaas de Vries zat er in die periode samen met de liberale collega Hans Hoogervorst.

De heer **De Lange**: Er was een inzet om re-integratie in het private domein onder te brengen. U suggereert dat het politieke compromis dat gevonden moest worden, een veel belangrijkere en zwaardere rol speelde bij die beslissing dan afwegingen die de casus re-integratie zelf betroffen. Dan heb ik het over de voordelen, de nadelen en over de vraag wat wij daarvan verwachten.

De heer **Vermeend**: In mijn herinnering heeft de politiek een belangrijke rol gespeeld in de besluitvorming.

De heer **De Lange**: Dat is helder. Als we niet alleen kijken naar het proces van de politieke discussie maar ook naar dat van de parlementaire besluitvorming over het in de markt zetten van de re-integratiebedrijven, dan kunnen we constateren dat dat een langdurig proces is geweest, met

naar ik aanneem de nodige haken en ogen. Kunt u daar uw licht over laten schijnen?

De heer **Vermeend**: Dat was natuurlijk zo. Stel dat je een meer objectieve afweging zou moeten maken, dan had je misschien de ene kant op moeten gaan en alles moeten privatiseren. Nu is er een compromis gesloten. Ik zeg uitdrukkelijk dat dit echt puur politieke besluitvorming is geweest. Er is keihard onderhandeld. Het liep op dat moment hoog op. Uiteindelijk moest er toch wel geregeerd worden en is die beslissing genomen, na verschillende lange, nachtelijke vergaderingen. Uiteindelijk waren de bewindslieden het eens. Zij kregen van het kabinet de gelegenheid om het op Sociale Zaken uit te voeren. Toen ik in 2000 aantrad, lag dat pakket er. Vervolgens zijn wij zo'n twee jaar aan het werk geweest. Toen ik in 2002 vertrok, is het uiteindelijk in de markt gezet.

De heer **De Lange**: Inderdaad. Er rijst natuurlijk een aantal vragen over het moment dat besloten werd de re-integratie in de markt te zetten. Voordat je iets in de markt kunt zetten, moet er eerst een markt zijn.

De heer **Vermeend**: Die was er niet.

De heer **De Lange**: Ik wil uw commentaar op dat punt graag horen.

De heer **Vermeend**: Dat was het grote probleem. De vraag is of er echt een diepgaand onderzoek is geweest. Achteraf bekeken is het uiteindelijk met vallen en opstaan gebeurd, ook als je bedenkt hoe de aanbesteding werkt in de markt. Er zijn natuurlijk allerlei fouten gemaakt.

De heer **De Lange**: Het proces van aanbesteding heeft een aantal jaren geduurd, als ik het goed voor ogen heb.

De heer **Vermeend**: Ja.

De heer **De Lange**: Een aantal zaken was heel belangrijk. De Kamer heeft destijds de motie-Wilders aangenomen. Daarin werd gesteld dat de re-integratie onmiddellijk in de markt moest worden gezet, zonder gedwongen winkelnering. Als ik mij goed herinner, heeft het kabinet zich, ook onder uw verantwoordelijkheid, heel terughoudend opgesteld en heeft het een aantal jaren gespeeld met de gedachte om het twee jaar en later één jaar uit te stellen. Kunt u over dat proces het een en ander vertellen?

De heer **Vermeend**: Precies dat gaf ik aan als kern van het proces. De politiek en politieke opvattingen hebben bij dat hele proces een overwegende rol gespeeld. De heer Wilders was toen woordvoerder van de VVD en deed onder andere Sociale Zaken. Hij gaf de opvatting weer van zijn fractie op dat moment. Er was een forse tegenstroom van de woordvoerders van de Partij van de Arbeid. Zij hebben nog eens een keer overlegd. Het kabinet zat daartussen. Uiteindelijk moest er een compromis worden gesloten. Het kabinet vond het te snel te gaan en heeft het vertraagd.

De heer **De Lange**: Kliq, het re-integratiebedrijf dat in de markt is gezet, werd voorzien van een aantal bestuurders. Zij moesten de marktgang voor elkaar krijgen. Ook is er natuurlijk heel lang gepraat over de bruidsschat die de overheid zou moeten meegeven om Kliq levensvatbaar te maken op de markt. Dat heeft veel te maken met het feit dat het eerst in

publieke handen was en er een kassysteem werd gehanteerd, en dat er daarna opeens een privaat systeem moest worden gehanteerd, waarbij zaken als begrotingen, reserveringen en verzekeringen een heel belangrijke rol zouden gaan spelen. Dat proces van het formuleren van hoe groot de bruidsschat zou moeten zijn, is moeizaam en tijdrovend geweest.

De heer **Vermeend**: U bent voorzichtig in uw uitingen. Dat was zeer tijdrovend en zeer moeilijk.

De heer **De Lange**: Ik ben goed opgevoed.

De heer **Vermeend**: Het was ongelofelijk moeilijk, omdat wij moesten overleggen met de minister van Financiën in die tijd. Die was buitengewoon streng. Die had echt zoiets van: als het voor € 1 kan, dan moet het maar. In het politieke overleg was er een strijd tussen het ministerie van Sociale Zaken en het ministerie van Financiën. Zo gaat dat tussen collega's. Het ministerie van Financiën zei over de bruidsschat vanuit die optiek: als het toch naar de markt gaat, dan is het niet onmiddellijk nodig om daar veel overheidsgeld tegenaan te gooien. Ik begrijp dat wel, want ik heb ook op Financiën gezeten.

De heer **De Lange**: Ook wat de bruidsschat betreft heeft de tijd zijn werk gedaan. Op een bepaald moment is die verschaft en is Kliq in de markt gezet met bepaalde bestuurders.

De heer **Vermeend**: Ja, en in 2005 is het failliet gegaan, geloof ik.

De heer **De Lange**: Ja, maar zover ben ik nog niet. Ik vraag nog even naar de ervaringen die wij hebben doorgesproken met de bestuurders. Zij stelden dat de politiek gedurende de eerste fase nadat Kliq in de markt was gezet, de doelpalen op een dusdanige manier heeft verplaatst dat het uitoefenen van hun functie alweer – laat ik het voorzichtig zeggen – niet helemaal liep zoals zij het zich hadden voorgesteld. Kunt u uw visie op dat punt geven?

De heer **Vermeend**: Dat was in de periode dat ik vertrokken was, maar die discussie speelde al in de periode dat wij bezig waren met Kliq.

De heer **De Lange**: Ja, dat is mij bekend.

De heer **Vermeend**: Het speelde dus niet alleen erna, maar ook ervoor al. Toen de bestuurders aantraden bij Kliq, hebben zij zich zeer goed vergewist van wat de achtergrond was en wat er speelde op dat moment.

De heer **De Lange**: U kunt zich iets voorstellen bij die uitlatingen?

De heer **Vermeend**: Ik kan mij heel veel voorstellen bij die uitlatingen.

De heer **De Lange**: Dan gaan wij een stap verder. Het is allemaal gebeurd. Het in de markt zetten bleek een veel moeilijker operatie dan kennelijk voorzien was. Inderdaad was het eindresultaat dat Kliq in 2005, 2006 failliet is gegaan. Overigens gebeurde dit pas, nadat geprobeerd is om Kliq te laten overnemen door het naar ik meen Belgische bedrijf Solvus Resource Group.

De heer **Vermeend**: Ja, door marktpartijen.

De heer **De Lange**: Hebt u daaraan nog herinneringen?

De heer **Vermeend**: Dat is na mijn tijd gebeurd. Ik heb het natuurlijk wel redelijk gevolgd. Op een bepaald moment heb je te maken met echte marktpartijen.

De heer **De Lange**: U bent dat proces ongetwijfeld met een set verwachtingen ingegaan, ondanks de moeilijke politieke situatie die u schetst. Wat was uw ervaring? Zijn uw verwachtingen door de uitkomsten teleurgesteld of had u van tevoren voorzien dat het zo zou kunnen gaan? Kunt u daarop een toelichting geven?

De heer **Vermeend**: Dat proces en de besluitvorming verdienen niet de schoonheidsprijs. Dan druk ik mij heel voorzichtig uit. Het is een kwestie van politieke besluitvorming. Als je met objectieve criteria zou kunnen werken en de markt zou kunnen onderzoeken, zou je op dat moment misschien tot een ander besluit zijn gekomen. In mijn herinnering was er op dat moment echter geen andere mogelijkheid om dat besluit te nemen. Er lagen goede rapportages uit 1993 en 1995, waarmee wij vol overtuiging hadden besloten om het oude systeem, dat niet goed functioneerde – laten wij daarin realistisch zijn; het was namelijk inefficiënt en bureaucratisch – anders op te zetten. Dat besluit vind ik nu nog goed. Vervolgens krijg je de politieke belangenverstrengeling, althans tussen de politieke opvattingen van de ene kant en de andere kant. De ene kant wil het versnellen en de andere kant wil het remmen. Daaruit komt dan een compromis, dat niet goed is uitgekapt. Laten wij daarin realistisch zijn.

De heer **De Lange**: Het re-integratieproces is een van de casussen die wij hebben bestudeerd en die een heel lange looptijd heeft. Als je een proces met een heel lange looptijd politiek wilt aansturen, hebben de impulsen vanuit de politiek een andere tijdschaal dan het proces zelf. Hoe ervaart u het feit dat er verschillende tijdsschalen zijn in dat proces? Ervaart u dat als problematisch of juist als voordelig?

De heer **Vermeend**: Het is niet problematisch. Het is inherent aan ons politieke systeem. Wij hebben elke vier jaar verkiezingen. Dan komt er een nieuw kabinet. Ik kan uit eigen ervaring putten, want ik heb in beide kabinetten gezeten. Wij hebben in Paars I de contouren neergelegd van een grote belastingherziening. Gelukkig kwam er daarna weer een kabinet van dezelfde signatuur, want als er een kabinet was gekomen van een andere signatuur, was er een grote kans geweest dat het proces dat wij toen in gang hadden gezet, waarschijnlijk niet en niet in die snelheid was uitgevoerd. Dat geldt voor dit proces ook. Als een proces langer duurt en de politieke samenstelling van een kabinet verandert – dat zullen de collega's ook wel ervaren hebben – is dat een probleem, gaat het proces anders lopen en worden de bakens soms verzet. Zoals de bestuurders opmerkten, worden dan ook de doelpalen weleens verzet. Dat is inherent aan politieke besluitvorming in alle landen. Als je na vier of vijf jaar nieuwe verkiezingen krijgt, krijgen andere opvattingen de overhand. Dat zie je in de energiesector, dat zie je overal.

De heer **De Lange**: Begrijp ik goed dat de tijdschaal volgens u heel lang is, veel langer dan de periode van de politieke besluitvorming?

De heer **Vermeend**: Ja, de tijdschaal is veel langer dan normaal.



De heer **De Lange**: En begrijp ik goed dat dit leidt tot de situatie waarbij je, gezien ons democratische systeem, voor lief moet nemen dat de ideeën oscilleren, dat wij van heen naar weer naar weer terug gaan en dat je blij mag zijn als er aan het eind van de rit enige consistentie uitkomt?

De heer **Vermeend**: Ik kan het niet beter en mooier formuleren.

De **voorzitter**: U zegt dat het een zwaarbevochten, politiek compromis was dat deze weg werd ingeslagen. U was vanaf 2000 minister en hebt dat dus allemaal verdedigd en bent daarvoor gaan staan. De analyse van de markt en wat die in dit geval was, was volgens u niet goed. Door het parlement werd Kliq vervolgens in de markt gezet zonder kapitaal, waarop het eerst wel had gerekend. Wat is volgens u hierbij de grootste factor? Is dat het ontbreken van een marktanalyse?

De heer **Vermeend**: Nee.

De **voorzitter**: Is de grootste factor dat er een compromis werd gesloten dat eigenlijk op zichzelf ...

De heer **Vermeend**: Objectief terugkijkend zijn er talloze voorbeelden waarbij de besluitvorming tot betere resultaten heeft geleid. Dit is echter een typisch voorbeeld van een zwaarbevochten compromis waarbij iedereen een stukje kreeg, ook bij de parlementaire behandeling en de debatten in de Kamer, en dat niet goed is uitgekapt.

De **voorzitter**: Het ligt dus op het vlak van de besluitvorming en de voorbereiding van het beleid.

De heer **Vermeend**: Het ligt aan de manier waarop je de beslissingen neemt.

De **voorzitter**: De gedachtewisseling wordt nu voortgezet door de heer Terpstra. Hij zal vragen stellen aan de heer Brinkhorst over de energiecasus en met name over de splitsingswet.

De heer **Terpstra**: Mijnheer Brinkhorst, ik zou graag met u willen spreken over de wet onafhankelijk netbeheer. Voor ik daarmee begin, stel ik eerst de algemene vraag wat de belangrijkste drijfveren waren om te beginnen met de discussie over de liberalisering van de energiemarkt in Nederland.

De heer **Brinkhorst**: In belangrijke mate waren die het gevolg van internationale ontwikkelingen. De energiemarkt in Nederland functioneerde zeer onvolledig. Ik heb het woord «stalinistisch» gebruikt. Wij spreken nu over de belangen van de consument. De consumenten stonden aan het eind van de rij van degenen wiens belangen werden behartigd. Dat is een van de punten waarop ik het niet eens ben met de uitlatingen van een van de drie wijzen die hier gisteren zaten. Ik geloof dat de heer Rinnooy Kan zei dat de burger niet aan zijn trekken is gekomen. Dat was er typisch een voorbeeld van. Het was voor mij dus evident dat alles beter was dan het handhaven van het bestaande systeem, maar dit speelde al in een eerdere fase onder mevrouw Jorritsma. Er zijn enorme pogingen gedaan om één groot productiebedrijf te maken. Daaraan is jarenlang geknutseld. Uw oud-collega, de heer Ketting, was daarvan de grote architect. Het gevolg was dat hij na jarenlang geknutsel tot het 180 graden tegenovergestelde standpunt kwam. Op het moment dat ik aan het bewind kwam, functioneerde de energiemarkt dus niet goed

en kwam de consument niet aan zijn trekken. Integendeel, het systeem liep steeds verder uit elkaar en bestond uit elkaar bevechtende productiebedrijven, distributiebedrijven, belangenbehartigers binnen de provincies en gemeentes, die allemaal hun graantje mee wilden pikken. Het was voor mij typisch een voorbeeld van een suboptimale situatie. Het was een beetje zoals de heer Vermeend beschreven heeft voor de re-integratie. Jarenlang kwam er onvoldoende helderheid over het systeem.

De heer **Terpstra**: Wat waren de belangrijkste argumenten voor u om te beginnen met een discussie over de splitsing van het net en over de gedachte dat het net in onafhankelijke handen moest komen? Wat wilde u dat er met de rest zou gebeuren?

De heer **Brinkhorst**: Ik was betrekkelijk open over dat proces toen ik begon. Mijn eerste concrete ervaring had ik toen ik drie weken na mijn aantreden drie van de energiegrootverbruikers op een middag bij mij kreeg, namelijk DSM, Pechiney en Akzo. Zij klaagden steen en been dat in Nederland de prijs voor de energie voor hen ongeveer 6 cent per kilowattuur hoger was dan in het omringende buitenland. Dat kwam deels doordat wij een monopoliestructuur hadden en deels doordat er geen of nauwelijks een netwerksituatie was over de grens heen of dat die niet gebruikt werd. Toen ging er bij mij een belletje rinkelen. Natuurlijk kwamen zij met de hand op, zoals zij dat altijd zouden doen. Zij vroegen dus om een compensatie. De heer Zalm was toen minister van Financiën. Hij zou me zien aankomen! Ik had al de mond-en-klauwzeer gehad, de varkenspest, de dioxinecrisis enzovoorts. Dat waren dus geen leuke mededelingen. Dat was het eerste dat bij mij een belletje deed rinkelen. Vervolgens kwam de liberalisering, die was ingezet onder mevrouw Jorritsma. Ik kreeg te maken met de gevolgen, want die zou versneld moeten worden ingezet. Ik kwam echter tot de conclusie dat de bedrijven daarvoor totaal niet klaar waren. Dat werd ook erkend in grote advertenties van de heer Van Halderen van Nuon waarin stond: wij verontschuldigen ons dat wij nog niet klaar zijn. Het was evident dat die bedrijven de zaak administratief niet erg goed op orde hadden. Vervolgens kwam de verdergaande vraag wat wij doen met de belangen van de consument. Ik heb al gezegd dat voor mij bij het allereerste begin vooropstond dat de markt en de overheid sterk moesten zijn. Ik vond dat wij af moesten van de gedachte dat wij alleen voor de producenten werken. De consument moet er ook iets aan hebben. Dat bleek uit die 6 cent per kilowattuur. Tegen die achtergrond ben ik mij in de zaak gaan verdiepen. Al heel snel kwam ik tot de conclusie dat een deel van de investeringen die de productiebedrijven zouden moeten gebruiken om het net te versterken, werd afgeroomd. DELTA heeft in die tijd bijvoorbeeld een afvalverwerker gekocht met geld van het netbedrijf, terwijl die niets heeft te maken met het net en het functioneren daarvan. Verder was ik wijzer geworden door de KPN-ervaring in het vorige kabinet, waarin ik zat als minister van Landbouw. Toen zag ik dat KPN met enorme sommen moest worden gered en tegelijkertijd als monopolist op het net met man en macht probeerde Vodafone, Orange en anderen van het net probeerde weg te houden. Ik had dus gezien dat het optreden als monopolist op het net – dat is overigens nog steeds niet helemaal geregeld – toch wel een probleem was. Aan de ene kant waren er dus de investeringen en aan de andere kant het creëren van een level playing field ten aanzien van KPN. Sprekend over publieke belangen was de klap op de vuurpijl dat een belangrijk deel van de netten verkocht was aan Amerikaanse investeerders. Dat heette de cross-border lease. Er waren Kamerleden met heel ethische verhalen die bij mij kwamen en zeiden dat wij niet moesten

splitsen vanwege het publieke belang. Toen bleek dat een belangrijk deel van de netten om puur fiscale redenen allang verkocht was, in Amerika terug werd geleased en dat bedrijven daarmee heel veel geld hadden verdiend. Leve de publieke belangen dus. Toen ben ik daarin nog wat verder gaan graven. Dat waren de aanleidingen.

Daarna kwamen wij in de interne discussie niet alleen met de heer Ketting, maar ook met verschillende anderen, ook met de Kamer – met verschillende Kamerleden heb ik namelijk heel goed overleg gehad – tot de conclusie dat de enige heldere oplossing was om het publieke belang van de netten te splitsen van de private belangen van de commerciële bedrijven, hetzij productie-, hetzij distributiebedrijven. Dat was de visie.

De heer **Terpstra**: Heeft ook nog een rol gespeeld dat andere ondernemingen op het net wilden en dat de bestaande netbeheerder dat niet toeliet?

De heer **Brinkhorst**: Dat zei ik u al, dat was het level playing field waardoor zij dus geschaad werden. Het was dus een combinatie van een aantal dingen, plus het feit dat wij al jarenlang aan het sappelen waren over de vraag hoe de situatie moest zijn. Daardoor dacht ik uiteindelijk dat het publieke belang van de overheid, de controle op het net en de internationalisering – vanwege die 6 cent was duidelijk dat daaraan iets moest gebeuren – in de weg staan van een ontwikkeling die een helder beleid kan hebben. Dat is gepaard gegaan met enorm veel gedoe. Ondernemingsraden gingen, overigens gefinancierd door de bedrijven zelf, de straat op. Ik werd persoonlijk aangevallen, over demonisering gesproken. Daarmee had ik in het verleden enige ervaring gehad. Duidelijk bleek dat bestaande belangenbehartigers zich niet wensten neer te leggen bij de behartiging van het publieke belang aan de ene kant en het private belang aan de andere kant. Dat private belang zou wat mij betreft dan ook geprivatiseerd kunnen worden, gedeeltelijk of geheel. Daaraan zijn wij echter nooit toegekomen, want voor mij stond voorop dat de netbeheerder in ieder geval in publieke handen moest zijn. Dan heb ik nog een laatste punt ter inleiding, namelijk de kwestie van de internationalisering. Heel snel kwam in de Kamer de vraag aan de orde waarom ik dat deed. Mevrouw Jorritsma zei dat al een beetje. De analyse was heel helder. Wij leven in een geliberaliseerde, Europese wereld. Grote bedrijven zijn veel sterker en zouden kunnen opkopen. Ik wenste niet dat het publieke belang van het netbeheer zou worden opgekocht door een EDF, RWE of E.ON. Zonder die bedrijven, die netten, zou dat mogelijk zijn. Dat is wat er uiteindelijk is gebeurd. Het Nederlandse elektriciteitsnet is daardoor uiteindelijk beter verzekerd. Sterker nog, TenneT heeft op het ogenblik de helft van het net in Duitsland in handen. Niemand heeft daarmee enig probleem.

De heer **Terpstra**: Mag ik u een vraag stellen over de rol van het parlement? U zei dat u goed hebt overlegd met het parlement, maar hoe waardeert u de rol van de Tweede Kamer? Naar ons idee is die zeer nauw betrokken geweest bij de permanente discussie over de vraag wat er met de sector zou moeten gebeuren.

De heer **Brinkhorst**: U weet dat ik geen polderaar ben. Dat heb ik meermaals aangegeven. Het was natuurlijk van belang dat ik steun zou krijgen in het kabinet en in de Tweede Kamer. Steun in de Kamer was soms nog belangrijker dan steun in het kabinet. Er was vertrouwen in mij gesteld als minister van Economische Zaken om dit proces af te wikkelen. Uiteindelijk hebben wij een heel duidelijke meerderheid gekregen in de

Kamer. Daar werden iedere keer argumenten gewisseld in een soms nogal gespannen sfeer. Dat betreurt ik, maar een minister wordt niet ingehuurd om alleen aardige dingen te doen.

De heer **Terpstra**: In de Eerste Kamer is daarop af en toe wat afwijkend gereageerd. Heeft daarbij nog een rol gespeeld dat de meeste bedrijven eigendom waren van de provincies?

De heer **Brinkhorst**: Dat speelde een grote rol. Breekt u mij de bek niet open! De mensen die hebben dwarsgelegen, waren een groot aantal belangenbehartigers van wie de belangen ook in de Eerste Kamer aan de orde kwamen. Niet dat ik daar wat tegen heb, als het maar helder is. Er waren financiële belangen, belangen van commissarissen en belangen van aandeelhouders. Het wonderlijke is echter – nu ga ik vijf of zeven jaar verder – dat de provincies die de bedrijven uiteindelijk hebben verkocht en, zoals dat heet, «gecasht» hebben, buitengewoon tevreden zijn. Zij hadden ten eerste toch geen echte invloed op het energiebeleid en ten tweede hebben zij nu miljarden gekregen, waarmee zij leuke dingen kunnen doen en waarop zij wel controle kunnen uitoefenen. De provincies en de gemeenten die bepaalde bedrijven niet hebben verkocht die financieel nogal zwak staan, zitten met de blaren. Ik spreek nu over DELTA en Eneco. Zij hebben bezwaar aangetekend waardoor nu een zaak bij het Hof in Luxemburg ligt.

De heer **Terpstra**: Een van de argumenten is geweest dat ook anderen elektriciteit aan het net zouden mogen leveren. Nu heeft Nederland een deel gesplitst en is een deel van de regio's, Eneco bijvoorbeeld, nog ongesplitst. Bestaat er verschil tussen dat een nieuwe toetredster in de ene regio sneller op het net komt dan in de andere regio?

De heer **Brinkhorst**: Nee, dat is een detail. Dat zijn zulke kleine spelers dat die voor de grote spelers geen rol spelen. RWE, Vattenfall en Electrabel zitten er. Zij leveren overigens heel goed energie. In de discussie in de Kamer werd er gezegd: stel je voor dat de Duitsers het licht uitdoen in Nederland. Daarop heb ik gezegd dat wij in een interne markt zitten en dat zij hier miljarden hebben geïnvesteerd. Het interessante is overigens dat in Nederland nu meer wordt geïnvesteerd in schone energie dan ooit tevoren, omdat wij helderheid hebben geschapen in die structuur.

De heer **Terpstra**: Als u het dus achteraf bekijkt, hebt u het idee dat wat gebeurd is op het gebied van liberalisering van de energiemarkt, namelijk de splitsing, voor de consument een succesvolle operatie is geweest.

De heer **Brinkhorst**: Ik ben van mening dat het proces er met vallen en opstaan uiteindelijk toe heeft geleid dat wij zowel op het punt van betrouwbaarheid als van schone energie meer resultaat hebben bereikt. Ik heb ter voorbereiding op dit gesprek met een paar netbeheerders gesproken. Die onafhankelijke netbeheerders – dat zijn dus niet Eneco en DELTA, maar bijvoorbeeld Liander – zijn in staat om niet alleen leidend op te treden om ervoor te zorgen dat er goede en schone energie op het net plaatsvindt, maar ook om een krachtig signaal af te geven naar de internationale samenwerking. Persoonlijk heb ik dus de indruk dat het in dit geval tot een positief resultaat heeft geleid. Dat is heus niet mijn verdienste, want het is afgerond door mijn opvolger, zij het dat de heer Doek die mooie motie heeft ingediend maar toen was het voor hem te laat.

Ook is een aantal internationale ontwikkelingen niet helemaal in die richting. Het derde energiepakket dat nu op tafel ligt, heeft tot twee dingen geleid. Ten eerste gaan de Scandinaviërs, een belangrijk deel van niet het Schotse maar het Engelse net en een aantal Oost-Europese landen in deze richting. Ten tweede is het felle verzet van de Fransen en de Duitsers afgezwakt. Nu de vrije kapitaalmarkt is gegarandeerd, hebben de Duitsers en de Fransen gezegd dat wij op elektriciteitsgebied onze gang kunnen gaan. Omdat RWE zwakker is, omdat het een belangrijk deel van het net verloren heeft aan TenneT, is zijn weerstand ook afgenomen.

De heer **Terpstra**: Een van de argumenten in de motie-Doek/Sylvester was dat de Europese bedrijven niet gesplitst zijn en de Nederlandse wel.

De heer **Brinkhorst**: Vattenfall is wel gesplitst.

De heer **Terpstra**: Was het een sprong voorwaarts dat Nederland wilde splitsen?

De heer **Brinkhorst**: De situatie ligt wat anders dan bij het spoor, waar mevrouw Jorritsma het over had, omdat de publieke regeling op energiegebied zowel Europees als nationaal een veel scherpere is. Met andere woorden, de ruimte om te knoeien is bij de bedrijven minder groot. Door de Nederlandse en Europese wetgever is dat zo geregeld.

De heer **Terpstra**: U hebt op energiegebied bij de cross-border lease een heel grote rol gespeeld. Dat noemde u zelf ook al. Achteraf hoor je daar niets meer van. Is dat een niet-reëel probleem geweest?

De heer **Brinkhorst**: Het is een zelf gemaakt probleem. Ik heb de leeftijd bereikt dat ik in grote vrijheid kan spreken. Ik vind het persoonlijk een bloody shame dat dezelfde die mij verweten dat ik publieke belangen van netwerken verkwanselde, van tevoren miljarden hadden verdiend en fiscale voordelen hadden behaald, omdat zij in Citycorp, om maar een bedrijf te noemen, investeerders gevonden hadden die de investeringen konden aftrekken en daarvan een deel hebben teruggegeven aan de Nederlandse publieke overheden. Daarover is in de Kamer niet of nauwelijks gesproken. Dat geeft dus een beetje aan dat het poldermodel niet altijd optimale resultaten geeft, wat ik al eerder zei.

De heer **Terpstra**: U hebt een paar keer gezegd dat de consument voordelen heeft genoten van deze operatie. Voor onze commissie is de rol van de burger ook belangrijk. U hebt kunnen aantonen dat de consument er voordelen van heeft gehad, maar daarnaast is er de abstracte vraag of de burger als onderdeel van de staat ook belang heeft gehad bij deze operatie. Of vallen de consument en burger helemaal samen?

De heer **Brinkhorst**: Nee, die vallen niet altijd helemaal samen. Ik had die vraag wel verwacht. Mevrouw Jorritsma heeft al even gezegd dat het voordeel er al uit bestaat dat de keuzevrijheid er is. In 2006 zijn er ongeveer 500 000 consumenten van energieleverancier gewijzigd. Nu zijn dat er bijna 1 miljoen. Dat is niet een enorm aantal, maar het geeft toch aan dat de flexibiliteit in de markt speelt. Geen enkele ondernemingsraad protesteert. De meeste grote energiebedrijven zijn hier vertrokken. Maar je hoort weinig van problemen. Zoals u weet, ligt er nog één zaak bij het Hof van Justitie, aangehangen door DELTA en Eneco. Ik wil niet vooruitlopen op de besluitvorming, maar het is op dit ogenblik niet erg waarschijnlijk

dat dit een grote invloed zal hebben op de verdere ontwikkeling van de gesplitste energiemarkt.

De heer **Terpstra**: Wat u toen verwachtte, is volgens u dus redelijk uitgekomen?

De heer **Brinkhorst**: Ik ben over andere ontwikkelingen die ik in de politiek heb meegemaakt, weleens ongelukkiger geweest dan hierover.

De **voorzitter**: Wat vinden de overige gesprekspartners van deze casus, waarin liberaliseringsverzoeken of -eisen vanuit Europa op deze wijze zijn omgezet naar de vormgeving van de energiesector? Ik zie dat mevrouw Jorritsma wil reageren.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik heb de energiewetgeving in de fase ervoor mogen behandelen. Ik zat volgens mij één dag op het ministerie van Economische Zaken toen ik mocht beginnen met die wetgeving. Op een gegeven moment kom je inderdaad tot de conclusie dat het wel heel erg lijkt op de liberaliseringswetgeving bij de telecom. In die zin was het een tweede ervaring. Ik werd er altijd chagrijnig van dat de Duitsers vrolijk kruissubsidieerden en daarmee een vervelende rol in de concurrentie speelden. Dat was overigens ook de reden dat wij nog niet tot splitsing waren overgegaan, maar in Europa een heel sterk pleidooi hielden voor splitsing. Ik baal er nog steeds van dat het in Europa nog niet helemaal gelukt is, maar het gaat langzamerhand wel de goede kant op. Ik ben er overigens wel van overtuigd dat het niet nodig is dat iedereen naar een andere leverancier gaat. Wij hebben bij al die processen geleerd dat het feit dat men kan kiezen veel belangrijker is dan dat men weggaat. Daarnaast zijn heel veel onderzoeken gedaan. De meeste efficiency binnen bedrijven en de prikkel om de consument beter te behandelen zijn meer gelegen in het feit dat men de mogelijkheid biedt. Als zo'n 10% die keuze maakt, haal je ongeveer het optimale en hoeft niet iedereen zich druk te maken. Jonge mensen gaan vandaag de dag achter het internet zitten en wisselen veel vaker van leverancier, terwijl oudjes nog gewoon bij het bedrijf blijven.

De **voorzitter**: U zei zo-even dat ook u over de splitsing hebt nagedacht. Het punt van de Eerste Kamer – de heer Terpstra roerde dat ook aan – was dat wij vooruit zouden lopen of dat wij een van de eerste landen zouden zijn die iets deden, als wij tot de besluitvorming zouden overgaan. De Eerste Kamer vond dus dat Nederland eerst moest wachten tot andere landen de liberalisering en splitsing ook op deze wijze zouden uitvoeren. Anders zouden wij iets doen wat heel ver voor de troepen uit gaat. Het verzoek was dus om pas op de plaats te maken.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Dat is een beetje het dilemma tussen, in dit geval, het belang van een aantal bedrijven, namelijk de consumentbedrijven of consumerende bedrijven en de eigen bedrijven die op de markt opereren. Het was duidelijk dat de Nederlandse bedrijven niet zo heel veel kans hadden om te overleven, als wij zouden splitsen. Die keuze is uiteindelijk gemaakt. Het is een keuze.

De **voorzitter**: Daarvoor werd het model gebruikt dat al die bedrijven zouden fuseren in Nederland.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ja.

De **voorzitter**: Kunt u zich voorstellen dat het voor burgers een beetje een gek beeld is dat een deel van de bedrijven is overgenomen door buitenlandse overheden?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Het zijn geen overheidsbedrijven. De overheidsinvloed op die bedrijven is overigens in het buitenland nog steeds heel groot.

De **voorzitter**: Ja, dat is precies het probleem.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Dat probleem snap ik heel goed. Tegelijkertijd is elektriciteit een nutsfunctie. Het is een faciliterende functie en nooit een eindproduct, want het helpt om andere dingen te doen. Het is dus in het belang van alle bedrijven en burgers dat dit op een efficiënte manier gebeurt. Als de energieprijzen te hoog zijn in vergelijking met andere landen, ben je in alle sectoren niet competitief. Wat dat betreft is het heel goed dat dit goed gebeurt. Daarom ben ik er ook nog steeds treurig om dat het in het buitenland soms goedkoper wordt gemaakt, ook voor productiebedrijven, door het kruissubsidiëren via de netbedrijven. Dat is niet goed. Er ligt daarvoor nu een pakket uit Europa. Dan kun je vooruit gaan lopen. Toen ik er zat, hebben wij hierin een andere keuze gemaakt. Dat was niet zozeer om de bedrijven in Nederland te bedienen, als wel om te proberen eerlijke concurrentie te krijgen.

De heer **Brinkhorst**: U verwijst naar buitenlandse bedrijven. Of je gelooft dat het in het nationaal belang is of niet. Het nationaal belang is dat de consumenten meer keuze hebben, dat de grootverbruikers een betere energiestructuur hebben, dat de netwerken beter functioneren en minder investeren, dat er geen cross-border leases plaatsvinden en dat, kortom, alle belangen zijn gediend. Alleen als je nationalistisch bent, vind je het afschuwelijk dat de energie van Vattenfall, Electrabel of RWE komt. Gelukkig is mevrouw Kroes, die zoals mevrouw Jorritsma weet een grote steun voor mij is geweest in het proces, heel actief bezig om de kruissubsidies tegen te gaan. De grootste subsidies waren het schandelijke gedoe van de cross-border leases. In Nederland doet men daarover alsof er niets aan de hand is.

De heer **Vermeend**: Ik kan mij goed voorstellen dat een pas op de plaats aan de orde was op dat moment, want Nederland liep voorop, hoe je het ook wendt of keert. Ik realiseer me dus heel goed dat dit aan de orde was. Als wij gewacht hadden, had dat best gekund.

Verder wordt terecht opgemerkt dat in de publieke opinie leeft dat het raar is dat wij onze energiebedrijven «naar het buitenland hebben gebracht». Het gaat hierbij wel degelijk om staatsbedrijven. Dat moeten wij ons realiseren. Direct of indirect zijn het gewoon staatsbedrijven, die nu aan de knoppen zitten. Ik kan mij heel goed voorstellen dat er landen zijn die veel meer vinden dat energie een publieke zaak is. Er zijn heel veel landen die het energiebeleid gebruiken – dat weet ik uit mijn periode als staatssecretaris van Financiën – als een prachtig middel om concurrentievoordeel te behalen. Dat zijn wij kwijt.

De heer **Brinkhorst**: Daarop moet ik echt reageren. Wat de heer Vermeend nu suggereert, is naar mijn idee totaal bezijden het probleem waarover wij het hebben. Het Nederlandse energiebeleid is in belangrijke mate het gasbeleid. Indertijd heb ik ook de netwerken gesplitst. Nederland is echter, net zoals voorheen, 50% eigenaar van GasTerra, waarmee wij dus internationaal energiebeleid voeren. Dat was precies de overweging



om op dat punt contact met de Russen en met andere grote bedrijven te hebben. Bij de verzorging van elektriciteit is in allereerste instantie het consumentenbelang in het geding en niet het belang van een aantal bedrijven die bepaald suboptimaal gefunctioneerd hadden.

De **voorzitter**: De vraag in het geding is of het ook een strategisch belang is voor overheden om door middel van aandelenbezit invloed te kunnen hebben op de productie van energie. U noemt een voorbeeld van gas, hoewel wij het de hele tijd over elektriciteit hebben, maar dat is de kernvraag.

De heer **Brinkhorst**: Mijn antwoord is, voor de elektriciteit afwegend tegen alle andere belangen die beter gediend zijn dan in het verleden, een volmondig nee. Overigens is Vattenfall geen publiek bedrijf. RWE heeft een stuk belangrijke invloed van de overheid en EDF ook.

De **voorzitter**: Wij moeten op de tijd letten. Ik hoor graag de reacties van mevrouw Jorritsma op de kernvraag. Is het een strategisch belang om invloed te hebben op de productie van energie?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik vind van wel ja. Ik kom tot een andere conclusie omdat ik vanuit een andere kant discussieer. Ik blijf het dus ook het allerbelangrijkste vinden dat dit Europees geregeld wordt. Als dat niet lukt, zou ik misschien toch een andere keuze hebben gemaakt.

De **voorzitter**: Namelijk?

De heer **Brinkhorst**: Het is Europees geregeld! Het laatste energiepakket is veel verdergaand dan alle reserves van de Fransen en de Duitsers. Excuseert u mij, maar naar mijn gevoel loopt u achter in feitelijke kennis.

De **voorzitter**: Wat is uw mening over de kernvraag, mijnheer Vermeend?

De heer **Vermeend**: Ik ben het eens met mevrouw Jorritsma.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik spreek over toen, niet over vandaag.

De **voorzitter**: Deze discussie wordt ongetwijfeld elders voortgezet. Wij gaan door met het volgende blok. Mijn college Vliegthart zal over de casus KPN een aantal vragen stellen aan mevrouw Jorritsma.

De heer **Vliegthart**: Ik wil ook graag stilstaan bij KPN en de post, zoals die aan het begin van uw periode nog bestonden. Ik wil inzoomen. Op het moment waarover ik u wil bevragen, namelijk 1994, had u al een geschiedenis achter de rug als Tweede Kamerlid en als tegenspeler van toenmalig minister Maij. Wat trof u aan, toen u de overstap maakte? Trof u aan wat u als Kamerlid verwacht had aan te treffen bij het ministerie?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ja, op dit terrein zeker. Ik kende het ministerie tamelijk goed, want ik was al twaalf jaar woordvoerder op dat terrein. Hoewel ik niet een Kamerlid was dat elke dag met ambtenaren praatte, wist ik wel degelijk wat er speelde en wat er aan de hand was.

De heer **Vliegthart**: Als Kamerlid was u dus goed geïnformeerd. Had u geen informatievoorsprong op het moment dat u minister werd?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Met alle respect, maar een minister is altijd beter geïnformeerd dan een Kamerlid. Een minister heeft een bos ambtenaren en adviseurs om zich heen en is de hele dag met dat ene onderwerp bezig, namelijk het ministerie. Het is gebruikelijk dat een Kamerlid een portefeuille heeft waarin een heleboel dingen zitten. Als hij geluk heeft, heeft hij een medewerkertje. Het kan dus niet anders dan dat een minister altijd een grote kennisvoorsprong heeft. Tegelijkertijd is het de taak van de minister om ervoor te zorgen dat de informatie voor die dingen waarover een Kamerlid moet besluiten, zo goed wordt georganiseerd dat een Kamerlid een besluit kan nemen dat gebaseerd is op de kennis die hij nodig heeft om dat besluit te nemen.

De heer **Vliegenthart**: Een van de eerste dingen die u toen ter hand nam, was het uitvoering geven aan een motie die u als Kamerlid had ingediend, namelijk het instellen van de OPTA. Kunt u vertellen hoe u dat hebt aangepakt? De Kamer had uitgesproken dat het een zbo moest worden. Hoe ging dat in de praktijk?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Nu moet ik erg goed in mijn geheugen graven. Daarop heb ik mij niet heel goed voorbereid, moet ik u bekennen. Er was best wel discussie over de vraag hoe die moest worden ingericht. Ik vond het heel belangrijk dat de voorzitter van OPTA iemand zou zijn die zeer onafhankelijk was. Dat was hij ook, want met de voorzitter die het werd, kreeg ik onmiddellijk grote discussies over de vraag waar precies de grenzen van zijn bevoegdheden lagen. Dat is ook goed, want een goede kartelwaakhond moet de grenzen van zijn bevoegdheden opzoeken en probeert dat op een goede manier te doen. Het was dus een spannende periode. KPN was er bepaald niet aan gewend om zo beoordeeld te worden. Ik heb altijd geprobeerd een beetje buiten de discussies tussen de OPTA en het bedrijf te blijven. Wij moesten natuurlijk nog wel de regels vaststellen. Daarbij is de Kamer natuurlijk betrokken geweest.

De heer **Vliegenthart**: Lukte het om de regels vast te stellen, terwijl het schip eigenlijk al op zee zat?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ja, dat geloof ik wel, hoewel niet alles natuurlijk meteen optimaal geregeld werd. Ik vond dat de OPTA marktmeester en niet stuurman moest zijn. Dat was wel een verschil van mening met de toenmalige voorzitter. Een marktmeester oordeelt als er iets fout gaat. De heer Arnbak, de voorzitter, had de opvatting dat hij af en toe ook aan het stuur moest kunnen zitten. Af en toe botste dat best wel. Ik geloof dat ik thuis nog een karikatuur heb hangen tussen de verzameling plaatjes waarop ik belachelijk word gemaakt. Daarop ben ik afgebeeld als grote kat die de heer Arnbak krabt. Wij hadden hierover dus af en toe discussies, maar dat is helemaal niet erg. Hierover zijn ook discussies gevoerd met de Kamer.

De heer **Vliegenthart**: Hoe ging de discussie met de Kamer over OPTA? Als ik mij niet vergis, wilde de Kamer dat het sneller zou gaan op een gegeven moment. Liep dat in harmonie of botste dat?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Daarover zijn gewoon parlementaire discussies geweest. Er was verschil van opvatting over. Dat is duidelijk.

De heer **Vliegenthart**: Wat was volgens u de kern van dat verschil van opvatting?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Dat was eigenlijk wat ik net al zei. Er waren mensen die vonden dat OPTA de markt meer moest vormen. Dat heb ik nooit gevonden en vind ik nog steeds niet, al was het maar omdat de telecommarkt een markt was die groeide en waarop marktpartijen die erbij kwamen, niet automatisch kleine marktpartijen waren. Vrijwel alle partijen die zich aanboden op de markt in Nederland, waren partijen die in hun eigen land ook de grootste partij waren, zoals Deutsche Telecom of onder een fancy naam DT. Dat waren allemaal heel grote bedrijven. Je moet er dan op letten dat je dan daarvoor niet plotseling een markt probeert te organiseren, omdat zij in Nederland nog geen groot markt-aandeel hebben. OPTA moet dus marktmeester blijven en niet de marktvormer.

De heer **Vliegenthart**: Op het moment dat u van het ministerie van Verkeer en Waterstaat overging naar het ministerie van EZ, ging de OPTA met u mee. Was dat een politiek besluit of een institutioneel besluit dat in de lijn der dingen lag?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Het lag in de lijn der dingen, maar het is niet automatisch gegaan, zal ik maar zeggen. Omdat de telecomsector inmiddels een normale marktsector was geworden, was ik al langer van mening dat het eigenlijk bij EZ thuishoorde. Toen ik naar EZ ging, hebben wij afgesproken ... Nee, ik moet even nadenken. Volgens mij is het overgegaan in ...

De heer **Vliegenthart**: Volgens mij in 1998.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ja, dat klopt. Mevrouw De Vries was daarvoor verantwoordelijk. Toen hebben wij afgesproken dat het verstandig was om dat te gaan regelen. Volgens mij is het afgesproken bij de totstandkoming van het regeerakkoord. Daarover was iedereen het eens. Daarmee werd het dus ook een normaal onderdeel. Mijn opvatting was dat OPTA op termijn gewoon bij de NMa thuishoorde, als je een normale markt hebt. Dan kun je kamers maken waarin verschillende sectoren vertegenwoordigd worden en heb je één karteltoezichthouder. Daar zou OPTA eigenlijk thuishoren.

De heer **Vliegenthart**: Ik begrijp goed dat u zegt dat het in de lijn der dingen lag. Was het echter een politieke afweging dat het gebeurde bij de totstandkoming van het regeerakkoord?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Natuurlijk, daarin heb ik zelf een rol gespeeld. Laten wij daarover heel helder zijn. Het is natuurlijk zo dat daardoor op de ministeries die het aangaat, enig verdriet ontstaat. Dat zie je bij elke verandering en als er een afdeling van het ene ministerie naar het andere over moet. De andere kant is evenwel dat men ook op de afdeling telecom binnen Verkeer en Waterstaat snapte dat het die kant op zou gaan.

De heer **Vliegenthart**: Dan heb ik nog een vraag over het functioneren van de OPTA. Die werd opgericht in 1997. Wanneer was die naar uw inschatting volledig in werking? Was dat vanaf dag één of had de OPTA een aanlooperperiode nodig voordat zij haar taak volledig kon vervullen?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik moet bekennen dat ik mij dat niet helemaal herinner, maar ik denk dat zo'n club niet vanaf dag één optimaal functioneert. Die zoekt er ook naar hoe iets precies moet worden

aangepakt. Er zaten wel heel goede mensen, uit de ministeries en van daarbuiten. Er zat wel behoorlijk wat deskundigheid op dit terrein.

De heer **Brinkhorst**: Het is inderdaad overgegaan in 1998. Toen ik in 2003 aantrad, functioneerde de marktcontrole al heel behoorlijk. Ik ben het zeer met mevrouw Jorritsma eens dat OPTA marktmeester maar geen stuurman moest zijn. Ik moet wel zeggen dat dit deels kwam door het gedrag van de heer Scheepsbouwer indertijd, die eigenlijk vond dat de OPTA helemaal niet nodig was. Er zat dus ook een probleem aan de andere kant. In 2003 stond ik voor de keuze om de OPTA meteen op te laten gaan in de NMa of niet. Er waren meerdere overwegingen om dat niet te doen. Ten eerste kwam er net een nieuwe directeur-generaal van de NMa, de heer Kalbfleisch. Ten tweede was de heer Arnbak een beetje in een conflictsituatie met de heer Scheepsbouwer. Ik wilde dat dus nog eventjes uit elkaar houden, maar ik vind het volstrekt juist dat dit nu gebeurd is.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Overigens vind ik het totaal logisch dat er een spanningsveld ontstond bij de directie van KPN, want die kwam nog uit een periode van niet al te veel toezicht. Ook vind ik het een heel logisch proces dat KPN zocht naar de grens waar het zich wel mee mocht bemoeien en waarmee niet.

De heer **Vliegthart**: U vervulde de rol van scheidsrechter tussen die twee?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Nou, niet zo vaak. Ik heb daarin niet zo vaak keuzes gemaakt, behalve als ik vond dat men de grens van de rol overschreed en toch de rol van marktmeester of, beter gezegd, de sturende rol ging spelen. Dan grepen wij wel in. Dat is echter niet zo vaak gebeurd, behalve dan dat wij het af en toe hardop hebben gezegd. Dat helpt vaak al voldoende. De heer Arnbak is een buitengewoon slimme man. Hij heeft het heel goed gedaan.

De heer **Vliegthart**: Ik wil met u nog even stilstaan bij de splitsing tussen KPN en TPG, tussen post en telefonie. Wat was volgens u in 1998, toen die twee gesplitst werden, de drijvende reden achter de splitsing van de twee onderdelen?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: De belangrijkste drijvende reden was dat het ene al geliberaliseerd was en het andere nog niet. Wij wisten ook niet helemaal zeker of dat wel zou gaan lukken. Dat was ook weer zo'n buitengewoon moeilijke Europese discussie over de postsector. Ik weet niet of u weleens op een Frans of een Belgisch postkantoor bent geweest. Dan begrijpt u waarom dat een moeilijke discussie was. Je moest dus eigenlijk wel. Het ene was namelijk een echte marktsector geworden en werd dat steeds meer, terwijl van het andere niet helemaal zeker was dat het die kant op kon gaan.

De heer **Vliegthart**: Was de Europese regelgeving voor de telefonie dan de drijvende kracht die ervoor zorgde dat er een splitsing plaatsvond?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Niet helemaal. In tegenstelling tot de telefonie was de postsector geen groeisector. Dat wist je wel van tevoren. Dat gold althans voor een groot deel, want bij de pakjes en de expresse is het iets anders. Er bestond dus ook nog een risico dat als je het bij elkaar liet zitten, er allerlei vervlechting kon plaatsvinden. Dat is nationaal ook

niet wenselijk. Bovendien had met name de postsector – nu moet ik weer in mijn geheugen graven, want dit zit deels in mijn periode; het zit een beetje in de overgang – volgens mij ook wel interesse om een beetje internationaal te gaan. Er was namelijk een deel geliberaliseerd. De exprespost was volgens mij al vrij. Alleen de brieven van tot toen nog 80 g en later 50 g waren indertijd nog steeds bedacht als «services publics». Zij wilden dus een eigen weg gaan. Daarvoor was het ook wel goed.

De heer **Vliegthart**: Wij horen weleens het verhaal dat de post toen de KPN gescheiden werd, per ongeluk is geprivatiseerd in de jaren daarna. Deelt u dat beeld?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: In de jaren daarna?

De heer **Vliegthart**: Op het moment dat de scheiding plaatsvond en de post het stiefkindje was van wat er overbleef, nadat de telefonie was geprivatiseerd en een zelfstandig bedrijf moest worden om te voldoen aan de Europese wet- en regelgeving.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik weet niet of het per ongeluk is gebeurd. Dat lijkt mij weinig voor de hand liggend, want volgens mij heeft de wetgeving het mogelijk gemaakt om het te doen. Daarna is het gewoon in het normale proces meegegaan van vervreemding van aandelen. Het kon geprivatiseerd worden, omdat de regelgeving op zich voldoende was om de publieke dienstverlening goed geregeld te houden. Er was geen enkel misverstand over de vraag hoe dat zou moeten worden behandeld. Sterker nog, het is ook heel goed uitpakend, want uiteindelijk heeft dat bedrijf ervoor gezorgd dat de postzegels in Nederland buitengewoon goedkoop bleven, ondanks het feit dat het een geprivatiseerd bedrijf was. Dat kwam doordat het zo internationaal was geworden. Dat kan alleen als het geprivatiseerd is, want een staatsbedrijf laten wij dat niet doen. Ik denk dat het bedrijf dat in die jaren heel aardig heeft gedaan.

De heer **Vliegthart**: Hoe was uw rol met de Kamer op dat dossier?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik vrees dat het meeste daarvan heeft plaatsgevonden onder mijn opvolgster. Ik kan mij niet herinneren dat ik hierover heel intensieve discussies met de Kamer heb gehad. Met de Kamer discussieerde ik vooral over de telecomsector en daarna over de energiesector. Ik denk dat mevrouw Netelenbos het meest met de postsector is bezig geweest in haar periode.

De heer **Vliegthart**: Er was dus eigenlijk sprake van een volgorde-lijkheid in het belang dat werd gehecht aan post en telefonie of de aandacht die daarvoor is geweest?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ja, maar volgens mij waren de belangrijkste liberaliseringsbeslissingen op Europees niveau het steeds lager wordende aantal grammen. Daarbij ben ik echter niet betrokken geweest.

De heer **Vliegthart**: Was de discussie rond de Europese wet- en regelgeving, zover u dat kunt inschatten, dan de drijvende kracht achter de latere discussies over de post?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Dat is ook nodig, want op dat moment heb je allerlei mechanismen nodig om de controle goed geregeld te hebben, ook bij een geprivatiseerd bedrijf.

De heer **Vliegenthart**: Ik wil nog één onderwerp adresseren, namelijk het netbeheer van de KPN en de dienstverlening. Wij hebben het net gehad over stroom en elektriciteit. Er werd duidelijk voor gekozen om die twee dingen uit elkaar trekken. Bij de KPN is er al dan niet bewust voor gekozen om ze bij elkaar te houden. Hoe is die afweging gemaakt? Is de afweging om die twee dingen bij elkaar te houden überhaupt expliciet gemaakt?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ja, dat is al voor mijn periode geweest. Volgens mij is er in 1989, toen collega Pol de Beer in de Tweede Kamer een bekend woordvoerder was op dit terrein, heel lang gediscussieerd. Er is ook een commissie voor geweest, die adviseerde dat er één infrastructuur moest komen. Daarover is uiteindelijk niet besloten. Men heeft er toen voor gekozen om ook de telecominfrastructuur te liberaliseren. Er kon dus ook gewoon meer infrastructuur komen. De gedachte was dat de ontwikkelingen zo snel zouden gaan dat zich allerlei andere soorten infrastructuur zouden aandienen. Het was weinig voorstelbaar dat dit aan één bedrijf zou worden voorbehouden. Wij hebben er zelfs nog even over gesproken of wij niet zelf een glasvezelnet zouden moeten aanleggen en, sterker nog, of wij daarvoor geen subsidie zouden moeten geven. Ik heb altijd gezegd dat ik het heel bizar vond om miljarden te gaan investeren in glasvezel. Uiteindelijk is dit gewoon netjes op de markt gebeurd. Ik ben zelf de bevoorrechte burgemeester van een gemeente die inmiddels voor 100% voorzien is van glasvezel. Dat is gewoon door de markt gefinancierd. Wij hebben nu dus meerdere kabels. Ook de telecom gaat inmiddels via het elektriciteitsnet, namelijk via de kabel van de televisie en via de glasvezel. Kortom, er zijn zoveel soorten. Uiteindelijk was dat de goede beslissing. Het was dus ook niet nodig om een echte splitsing aan te brengen tussen die bedrijven. Vervolgens moet je ervoor zorgen dat andere aanbieders van diensten, als er sprake is van overmatige gebruikers van de infrastructuur – dat was KPN – natuurlijk op een goede manier op het net terecht kunnen. Daar is de ONP-richtlijn, die omgezet is in Nederlandse wetgeving, bepalend bij geweest.

De heer **Vliegenthart**: Op het keuzemoment werd er gezegd dat het netwerk niet van een dusdanig publiek belang is dat daarop de greep van de overheid zou moeten gelden, ook op het moment dat wij de telefonie ...

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Nee, de overheid moet daarop greep hebben door de regelgeving. Daarop moet de OPTA toezicht kunnen houden. Zo is het ook geregeld, maar het publieke belang is hierbij niet zo groot dat je het in handen moet houden. Als er meerdere infrastructuren zijn die ook in private handen zijn en precies hetzelfde kunnen, is het raar als de overheid een daarvan houdt. Eigenlijk is het net als bij het streekvervoer. Als er tien bedrijven zijn die bussen laten rijden, is het raar als de overheid een daarvan in haar bezit heeft. Dat is dan namelijk ook niet nodig. Als het niet nodig is, hoef je het niet direct te vervreemden, maar moet je wel de weg opgaan om dat niet meer bij de overheid te houden.

De heer **Vliegenthart**: En daardoor onderscheidde de telefonie zich van bijvoorbeeld de energiesector?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ja, zeker.

De heer **Vliegenthart**: De KPN-casus heeft nogal een rol gespeeld in het debat over de energiesector, deels als een spookbeeld van hoe het niet zou moeten. Toen KPN in de problemen kwam, zijn er lessen getrokken. Welke lessen zijn er getrokken uit de KPN-casus voor de energiesector?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Dat is meer een vraag voor de heer Brinkhorst, omdat dit in zijn periode speelde.

De heer **Brinkhorst**: Ik geloof dat KPN het geen prettige gedachte had gevonden als het daar was geplaatst. Mijn eigen visie wijkt op dat punt een klein beetje af. De heer Zalm heeft toen volgens mij 3 mld. aan KPN gegeven. Ik was daarvoor niet verantwoordelijk, want dat was in de tijd dat ik minister van Landbouw was. Ik had genoeg andere dingen aan mijn hoofd. Ik had waarschijnlijk toch de beslissing genomen om het netwerk te splitsen, ook, gek genoeg, vanwege een argument dat ik nog niet aan de orde heb gesteld. Dat is namelijk de kwestie van de administratieve kosten. Die zijn bij een niet-gesplitste structuur aanmerkelijk hoger. Als er een heldere splitsing is, een eigendomsplitsing of een juridische splitsing, zijn er veel minder administratieve kosten. Dat speelde voor mij een rol bij de energiezaak. Ik heb het niet verder uitgewerkt, maar ten minste dat punt had ik willen laten onderzoeken. Dat stond dus los van de PTT-discussie, die u net hebt gevoerd.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Die speelde overigens in de periode van mevrouw Netelenbos. Ik zou niet tot die keuze zijn gekomen, omdat er inmiddels ook tal van andere bedrijven zijn die een infrastructuur hebben en die diensten verrichten. Ik zou niet zo goed weten waarom je dat zou moeten verbieden, mits je goed geregeld hebt dat dienstverleners binnen kunnen komen bij de belangrijkste infrastructuren. Naar mijn gevoel verloopt dat op dit moment helemaal niet zo slecht.

De **voorzitter**: Ik heb een vraag aan de andere twee gesprekspartners over deze casus. Ik spits het toe op de post, want daarvan zijn inderdaad alle aandelen vervreemd. Dat is vrij uniek binnen Europa. In andere Europese landen is dat niet in die mate gebeurd. Wij hebben dus gewoon geen aandelen in de post. Tegelijkertijd moeten wij dus opereren op een markt, die misschien heel ingewikkeld is en niet helemaal tot ontwikkeling is gekomen zoals wij dat ooit hadden gedacht. Wat is uw reactie daarop? Bij NS hebben wij alle aandelen gehouden, maar bij de post hebben wij alle aandelen weggedaan. De post is nu in een bepaalde situatie waarin er in feite maar enkele aanbieders zijn, terwijl wij meerdere aanbieders wilden. In feite blijft PostNL de voornaamste aanbieder van post in Nederland. Er is dus iets anders uitgekomen dan werd verwacht. Er is nog steeds een publieke discussie over de vraag hoe wij dat precies ordenen. Wat is uw reactie daarop?

De heer **Brinkhorst**: Ik denk niet dat ik heel snel tot privatisering was overgegaan, maar u hebt mijn discussie met mevrouw Jorritsma en de heer Vermeend net gehoord, die op dat punt een ander standpunt innemen. Ik vind de publieke belangen van de burger ook in dit geval van grote betekenis. Als het goed geborgd is, zie ik geen principiële redenen om het niet te doen. Er komt dus hetzelfde eindresultaat uit, maar ik was waarschijnlijk iets minder sterk om daartoe uit privatiseringsredenen over te gaan.

De **voorzitter**: U zou de post niet hebben geprivatiseerd?



De heer **Brinkhorst**: Ik zou daarmee zelf niet zo begonnen zijn, nee.

De heer **Vermeend**: Ik deel die conclusie. De vraag is of het efficiënt is maar een overheid kan best zorg dragen voor goede postvoorzieningen. Dat is in het publieke belang. Ik zie niet in waarom het geprivatiseerd is. Het zou niet in mij opkomen om dat te privatiseren. Het zou niet mijn prioriteit hebben gehad.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik bekijk het altijd andersom. Ik vind dat je goede redenen moet hebben om het in overheidshanden te hebben, als je de regelgeving voldoende hebt gemaakt om het niet te houden. Dan is het namelijk vermogen van de belastingbetaler dat je in een bedrijf blijft houden dat niet noodzakelijkerwijs bij jou hoeft te zitten. Iets anders is de vraag of het bedrijf ver genoeg geliberaliseerd is om het te doen. Daarover kun je altijd discussiëren. Dat vind ik bij de postsector nog steeds een heel ingewikkelde vraag.

De **voorzitter**: Wij moeten tot een afronding komen, want wij lopen iets uit. Ik heb al gezegd dat wij lessen willen trekken voor de toekomst. Dat mag u allemaal doen, maar in alle beknoptheid. Er is nog een belangrijke vraag die ik u stel, die afkomstig is van een lid aan deze tafel. In onze gesprekken de afgelopen dagen hebben wij geconstateerd dat ieder departement bij de grote beweging van privatisering, verzelfstandiging en de introductie van marktwerking zijn eigen weg is gegaan. Ook hebben wij geconstateerd dat het lerend vermogen binnen de overheid op dit punt niet heel sterk is. Er was dus geen gezamenlijk idee of visie hoe je dat moet doen. Vermoedelijk speelt een bepaalde bestuurscultuur hierin een rol. Ieder departement heeft zo zijn eigen trots of zijn eigen aanpak en wil dat weten ook. Dat is in zekere zin dus een probleem van samenhang in beleid, maar misschien is het geen probleem. Dat mag u zo meteen zeggen. Pleit dit ervoor dat wij bij dit soort operaties sterkere besliskaders nodig hebben? Je hebt dan een soort een stappenplan voor beleid voor zulke grote zaken. Mevrouw Jorritsma gebruikte het woord «ingewikkeld». Dat woord is een aantal keren gevallen. Het zijn heel grote, ingewikkelde operaties. Heb je daarvoor niet een soort beleidsstappenplan nodig waarmee de hele overheid moet leren om dit op een betrekkelijk uniforme manier te doen?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik weet niet of dat kan. Ik heb eerst op Verkeer en Waterstaat en toen op EZ te maken gehad met twee sectoren. Toen ik daar kwam, kwam ik erachter dat het wel heel erg op elkaar leek. Hoewel het ene in formele zin eerst de verantwoordelijkheid was van Verkeer en Waterstaat en het andere dat van EZ, weet ik dat die twee ministeries in de voorbereiding van al die wetgeving heel veel samen hebben gedaan. Het is dus niet zo dat dit geheel los van elkaar stond. Ik weet ook niet of je heel makkelijk een algemeen beleidskader kunt maken voor zulke totaal verschillende sectoren. Je moet in je analyse waarschijnlijk wel een aantal vaste vragen beantwoorden. Of je kunt zeggen dat je die en die route altijd kunt bewandelen, vraag ik mij af.

De **voorzitter**: Ook al is het maatwerk, kun je toch niet tot een bepaalde gemeenschappelijke aanpak komen?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Misschien met name in de beginfase, maar dan gaat het meer over de meer principiële vraag of het een sector is waar wij andere verhoudingen tussen de overheid en de markt moeten organiseren. Die vraag moet je van een goede probleemstelling voorzien.

Daarvan kun je waarschijnlijk wel wat algemeenheden leren, ook van de processen in het verleden.

De heer **Brinkhorst**: Over de uitkomst ben ik het mevrouw Jorritsma eens. Ik denk dat wij weer moeten terugkomen bij de Europeanisering en de economische vervlechting van Nederland. Het is bijna niet goed denkbaar dat er nog sectoren zijn waarmee wij een heel eigen weg zouden gaan.

De **voorzitter**: Het gaat niet over een eigen weg als land, maar het gaat over de departementen die een eigen aanpak voorstaan.

De heer **Brinkhorst**: Dan zijn toch de randvoorwaarden al heel sterk gevormd. Ik heb eerder gezegd dat op energiegebied zelfs de Fransen en de Duitsers sterk door de liberalisering worden geregeerd. Datzelfde geldt voor het telecomgebied. Ik vind het van groter belang dat er veel snellere besluitvorming plaatsvindt in Nederland. Als wij een bepaalde richting uitgaan, moet dat niet over twee, drie of vier periodes gebeuren. Dan krijg je namelijk een zigzagsituatie, die tot incidentele ontwikkelingen en tot problemen bij de individuele ...

De **voorzitter**: Ja, maar de vraag was of die zigzagbeweging iets te maken heeft met de departementale cultuur.

De heer **Vermeend**: Mijn eigen ervaring op Financiën is dat wij natuurlijk zaken deden met alle departementen. Het is feitelijk zo dat departementen koninkrijkjes zijn. Het hangt ook af van de bewindspersoon, maar het is gewoon zo. Het zou dus best nuttig kunnen zijn om een soort checklist te hebben. Dat zou wel werken, denk ik.

De heer **Vliegenthart**: Ik zag de heer Vermeend knikken toen de voorzitter zei dat er zo weinig wordt geleerd. Is dat uw ervaring?

De heer **Vermeend**: Het grote probleem is dat een kabinet vier jaar zit en tegenwoordig steeds korter. Dat gaf ik in het begin al aan. Dan is het leerproces heel gering. Het geheugen is veel kleiner geworden. In mijn tijd zaten ambtenaren heel lang, maar in toenemende mate hebben wij procedures geformeerd om ook ambtenaren te laten verkassen. Dat is best goed, maar het grote probleem is altijd dat er bij langdurige processen een groot probleem ontstaat als er een ander kabinet komt. Dat zag ik ook bij de privatisering van de integratiesector.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Naar mijn gevoel is niet de departementale verkokering het grote probleem, maar zijn het gewoon de verschillende coalities en daardoor de wisselende politieke opvattingen die wij elke keer hebben. Sterker nog, het heeft soms niet eens met politieke partijen te maken maar met woordvoerders. De ene woordvoerder is echt de andere niet. Je kunt meemaken dat je van één partij twee woordvoerders hoort en dat de ene woordvoerder een 180 graden andere mening heeft dan de ander. De inconsistentie in ons politieke systeem is natuurlijk heel groot. Dat maakt het ingewikkeld.

De **voorzitter**: Dat pleit er dus inderdaad voor om te denken aan besliskaders en stappen om consistentie te waarborgen.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Een soort beslisboom vind ik altijd wel een goed idee.

Mevrouw **Vos**: Ik wil proberen om nog één les te trekken ten aanzien van de NS. Dit is natuurlijk een heel bijzondere sector. In feite is er op het hoofdnet een monopolist. De vraag is of dat ooit anders kan. Mevrouw Jorritsma, moeten de politieke en publieke sturing strakker dan wij dit in de periode na de verzelfstandiging hebben gedaan? Is dat een manier om veel problemen die wij nu zien, ondanks alle successen, aan te pakken? Kan dat helpen?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik geloof er niets van. Ik geloof dat sturing van de overheid op de onderdelen van het bedrijf best wel goed is. Ik moet bekennen dat dit alleen is wat ik als krantenlezer probeer te doorgronden. Als ik de krant mag geloven, denk ik dat er een probleem is in de interactie tussen het railinfrabedrijf en reizigersbedrijf. Je zou er eens wat wijsheid op moeten zetten om te bekijken hoe je dat verbetert. Ik geloof er niets van dat dit te maken heeft met de rol van de overheid. Misschien moeten wij soms accepteren dat dingen niet gaan zoals wij hopen dat ze gaan. Dat heeft soms ook ordinair met investeringen te maken. Ik moet u eerlijk zeggen dat ik vind dat de spoorwegen het helemaal niet zo beroerd doen. Dat is een heel persoonlijke opvatting. Als het hard vriest in Nederland, staan de auto's ook stil, maar wij accepteren niet dat de treinen dan stilstaan. Dat is heel vervelend. Dat heeft echter weinig met sturing te maken. Als ik het lees in de krant, denk ik zelf dat er wel iets is in de relatie tussen het railinfrabedrijf en het reizigersbedrijf. Men zou serieus moeten bekijken hoe dat verbeterd kan worden. Dat heeft echter weinig met de overheid te maken.

Mevrouw **Vos**: Zou het niet een onderdeel moeten zijn van overheidssturing dat je daar juist strakker op zit, zodat dit soort situaties zich niet voordoen?

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik vind «er strakker op zitten» niet de goede term. Je moet erover nadenken of je manieren kunt bedenken om dat beter geregeld te krijgen. Dat moeten wij in vredesnaam de ambtenaren niet allemaal laten doen. Dat lijkt mij niet de beste methode. Je moet erover nadenken hoe je ze kunt verplichten om dat zelf te doen. Punt.

De **voorzitter**: Dan zijn wij bij de laatste ronde: geef ons nog een les of een laatste opmerking mee. U krijgt allemaal nog even kort het woord. Mocht u een les hebben voorbereid, laat het ons dan weten.

De heer **Vermeend**: Ik zou ook lering trekken uit wat er in het buitenland is gebeurd. Wij kijken naar Nederland, maar kijk dus ook goed naar wat er in het buitenland is gebeurd.

De heer **De Grave**: Hebt u een suggestie? Het buitenland is immers groot. Zou u het iets kunnen aanscherpen?

De heer **Vermeend**: Wij zitten in de Europese Unie. Ik zou mij beperken tot Europa. Ik zou kijken naar de Scandinavische landen. Engeland heeft er ervaring mee opgedaan.

De **voorzitter**: Uw voorbeelden hebben natuurlijk ook een rol gespeeld. Het Verenigd Koninkrijk werd al eerder genoemd.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Ik zou heel blij worden als u erin zou slagen om de definities van liberalisering, marktwerking, verzelfstandiging en privatisering uit elkaar te houden. Mensen hebben tegenwoordig het gevoel dat «marktwerking» een vies woord is, terwijl de Nederlandse Staat voor een flink deel georganiseerd is langs markten. Mensen halen hun brood ook bij elke bakker die zij willen en maken daar keuzes in. Naar mijn gevoel is de kern van marktwerking keuzevrijheid. Dat is geheel uit beeld geraakt. Als u erin zou slagen om daarin wat helderheid te scheppen, zou dat heel goed zijn.

De **voorzitter**: Neemt u van mij aan dat wij proberen een zo helder mogelijk rapport te schrijven.

De heer **Brinkhorst**: Los van de Europese dimensie waarover de heer Vermeend het had en waar ik mij heel graag bij aansluit, is er nog een klein commentaar op de drie wijzen die u eergisteren hebt gesproken. In hun verhaal kwam een groot aantal gemeenheden voor. In de discussie vanavond is aan de orde geweest dat ieder van de sectoren toch ook een aantal eigen kenmerken heeft. Zowel de heer Tjeenk Willink als de heer Rinnooy Kan als mevrouw Stuiveling zeiden dat er geen analyses zijn geweest, dat er niet naar de burger is gekeken en dat er bij de uitvoering niets is gedaan. Dat vind ik een te gemakkelijke analyse.

De **voorzitter**: Al deze gesprekken worden afgedrukt in de Handelingen van de Eerste Kamer. Alle gesprekken kunnen zo naast elkaar worden gelezen. Dat is volgens mij heel boeiende leesstof. Ik dank u zeer hartelijk voor uw komst naar Den Haag.

Sluiting 21.25 uur

**Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de  
Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/  
Verzelfstandiging Overheidsdiensten op donderdag 7 juni 2012 in  
de plenaire zaal van de Eerste Kamer te Den Haag.**

**Gesprek met: dr. G. Zalm**

Aanvang: 9.30 uur

**Voorzitter: de heer R. Kuiper**

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

F.H.G. de Grave, G. ter Horst, C.A. de Lange, G.H. Terpstra, A. Vliegthart  
en M.B. Vos,

alsmede de heer P.A. van Oort, griffier.

De **voorzitter**: Ik open deze vergadering van de Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer. Ik heet in het bijzonder welkom de heer Gerrit Zalm, minister van Financiën in de periode 1994–2002 en 2003–2007.

De Eerste Kamer doet onderzoek naar het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de rijksoverheid zoals dat in de afgelopen decennia is vormgegeven. Daar lagen natuurlijk allerlei ideeën aan ten grondslag. Het ging ook gepaard met ideeën over marktwerking en vergroting van de efficiency van de overheid. Zoals bekend heeft dat ook veranderingen gebracht in onze samenleving en in de relatie tussen de overheid en de burger. Daar is een brede maatschappelijke discussie over, die ons hier in de Eerste Kamer uiteraard ter ore is gekomen. De Eerste Kamer wil zich richten op kwaliteit en uitvoerbaarheid van wetgeving, is ook betrokken bij besluitvorming ter zake en heeft nu behoefte aan een systematische terugblik op het gevoerde beleid. Daarom heeft zij dit parlementaire onderzoek ingesteld.

De commissie richt zich in haar werkzaamheden op de totstandkoming van het beleid, de parlementaire besluitvorming en de wijze waarop rekening is gehouden met de belangen van de burger en zij wil ook lessen trekken voor de toekomst.

Dit is ons zesde gesprek; wij zijn al een aantal dagen bezig. In dit gesprek zullen wij ons in het bijzonder richten op het staatsdeelnemingenbeleid, dat cruciaal is geweest voor het vormgeven aan privatiseringen. Een aantal leden zal het gesprek mede vormgeven. Ik zal zo meteen beginnen met een wat algemener blok met de vraag aan u om eens terug te kijken op de decennia die achter ons liggen en op de beleidsinzet. Daarna zal collega Vos u een aantal vragen stellen en vervolgens collega Vliegthart.

Laten wij beginnen met die wat meer algemene vraag die wij gisteravond ook aan een aantal oud-bewindslieden hebben gesteld: hoe kijkt u terug? U bent de langstzittende minister van Financiën geweest. Dat is toch een bijzondere eer. U kunt een lange periode overzien. Hoe kijkt u terug op het beleid dat wij vanaf de jaren tachtig hebben gevoerd van intensivering van privatiseringen en verzelfstandigingen met daarachter ook ideeën over de overheid en over gebruikmaken van marktwerking en de orderingsvragen die daarmee gepaard gingen? Wilt u er vanuit uw eigen ervaring uw beschouwing over geven?

De heer **Zalm**: Dat is een heel brede vraag. Ik kijk er wel met plezier op terug. Ik heb mij specifiek beziggehouden met het deelnemingenbeleid. Er is in de loop der tijd een actiever beheer van deelnemingen ontstaan. De redenering die eraan ten grondslag lag, is nog steeds een gezonde: de overheid is geen ondernemer, dus het ligt niet voor de hand dat de overheid eigenaar is van ondernemingen tenzij een onderneming zo verweven is met de publieke taak dat het onhandig is om die een losse onderneming buiten de overheid te laten zijn. Dat kan wel voorkomen. Als je deelnemingen hebt om welke historische reden dan ook, is de logica over het algemeen: wij privatiseren, tenzij. Dat is de lijn geweest vanaf 1986. In de laatste nota van minister Bos is er een nuance op aangebracht. Bij nieuwe deelnemingen geldt nog precies dezelfde redenering, namelijk heel restrictief, maar bij bestaande deelnemingen geldt: wij doen ze niet weg, tenzij.

De **voorzitter**: Laten wij die stappen terug even zetten. Midden jaren tachtig, onder de kabinetten-Lubbers, is de inzet: wat moet de overheid in eigendom willen hebben? In de nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid uit 1985 werd gesteld dat de overheid bijvoorbeeld niet zelf economische activiteiten hoeft te ontplooiën en dat wij daar dus zouden kunnen beginnen met privatiseren. Is dat zo'n eerste golf geweest?

De heer **Zalm**: Ja.

De **voorzitter**: Dat was het beleid dat door uw voorganger Ruding werd vormgegeven. Het is een welbewuste beleidsinzet van de kabinetten-Lubbers. Geleidelijk aan breidt zich dat uit; het aantal categorieën breidt zich uit. Je zou kunnen zeggen dat een onderneming als DSM een economische activiteit is. De overheid zegt: wij hoeven daarin niet zelf actief te zijn als aandeelhouder, dus dat gaan wij vervreemden. Daarna zijn andere typen staatsbedrijven en publieke diensten ook overwogen. Wij hebben het natuurlijk over zaken als PTT/KPN en de spoorwegen, toch anders gearde activiteiten.

De heer **Zalm**: Zeker met the benefit of hindsight ligt het erg voor de hand dat telecomdiensten door de markt kunnen worden aangeboden. Het natuurlijke monopolie door middel van de kabels is er niet meer. Als wij de oude PTT nog hadden gehad, vermoed ik dat die inmiddels een enorme «bleeder» voor de rijksbegroting was geweest, omdat die er helemaal uitgeconcurrerd was door allerlei nieuwe vormen van telecommunicatie, terwijl het bedrijf zich door de privatisering tijdig heeft kunnen aanpassen. Wij hebben nog een KPN, dus ik denk dat daar niet zo veel twijfel over hoeft te zijn, zeker niet als je de ontwikkelingen sindsdien ziet. Dat het aanbieden van telecomdiensten een overheidstaak zou zijn, wil er bij mij niet helemaal in en dat is het bij mijn weten ook bijna nergens meer. Misschien in Noord-Korea nog, maar daar ben ik ook niet zeker van.

NS is natuurlijk nooit geprivatiseerd. Er is wel ooit een voornemen voor een beursgang geweest, maar dat is vrij snel weggeparkeerd in mijn herinnering. Ik kan mij uit mijn tijd ook geen grote discussie over beursgang van NS herinneren. NS is gewoon in overheidshanden gebleven.

De **voorzitter**: We gaan zo nog met u doorspreken over NS.

De heer **Zalm**: De overheid was ook gedeeltelijk aandeelhouder in KLM, maar dat was meer vanwege landingsrechtenonderhandelingen. Op een gegeven moment hebben wij ons er helemaal uit teruggetrokken. De laatste discussie ging over Schiphol, maar die is in mijn ogen verkeerd afgelopen. Dat was wel een soort nieuwe vorm van privatisering ...

De **voorzitter**: Waarom is die discussie verkeerd afgelopen?

De heer **Zalm**: Uiteindelijk is er niets gebeurd en dat was niet mijn idee. Er leek consensus te ontstaan over een minderheidsprivatisering, wat in ieder geval het voordeel zou hebben dat je het bedrijf niet louter hoefde te volgen vanuit de twee overheden die er als aandeelhouder inzaten, Amsterdam en de rijksoverheid. Rotterdam zat er overigens ook nog een klein beetje in. Het aardige is dat je er toch wijzer van kunt worden als er vreemde ogen meekijken. Dat is uiteindelijk geblokkeerd, met name door de gemeente Amsterdam.

De **voorzitter**: Zou u eens kunnen helpen met wat criteria? Ik gaf net even aan dat het idee in het staatsdeelnemingenbeleid van de jaren tachtig eigenlijk was dat de overheid niet zelf economische activiteiten hoeft te ontplooiën en ook niet zelf als belegger hoeft op te treden. Nu gaan wij naar de jaren negentig toe. Dan is er ook een impuls vanuit Europa om een interne markt te creëren. Dat zie je bijvoorbeeld heel duidelijk rondom de spoorwegen. Er komt nog een ander motief bij: zou je oude staatsbedrijven klaar moeten maken voor markten? Heeft dat ook een rol gespeeld bij uw beleid?

De heer **Zalm**: Wel in het algemene regeringsbeleid, maar voor zover ik mij kan herinneren heeft dat uiteindelijk niet geleid tot besluitvorming rond het privatiseren van een bestaande deelneming.

De **voorzitter**: U gaf net aan: waar concurrentie kan plaatsvinden, bijvoorbeeld de telecom, hoeft de overheid niet zelf sterk in dat bedrijf te zitten, want de markt kan dan alles doen wat je ook als overheid wilt. Hoe zat dat op andere domeinen?

De heer **Zalm**: Op andere domeinen moet je dat alleen maar doen als je de publieke kant van de zaak op een andere wijze dan via het eigendom goed hebt geregeld.

De **voorzitter**: Was u betrokken bij discussies daarover?

De heer **Zalm**: Ja, zeker bij Schiphol hebben wij een hele bups regelgeving, qua milieueisen, geluidsoverlast. Dat ging allemaal buiten de eigendomsverhoudingen om. Die eisen werden niet op de aandeelhoudersvergadering gesteld, maar vanuit het ministerie, vanuit de publieke functie. Dat vind ik ook zuiver. Idem rond de tarifiering: dat ging via het mededingingstoezicht. Op een gegeven moment kun je een voldoende instrumentarium hebben, zeker als het gaat om een soort natuurlijk monopolie of monopolieachtige situatie. Schiphol is niet geheel onbedreigd, want je kunt ook nog vliegen via andere vliegvelden dan alleen Schiphol, maar het heeft wel een dominante marktpositie. Dan kun je via regelgeving en mededingingstoezicht ook de publieke taken tot uitdrukking laten komen.



De **voorzitter**: Ik stel deze vraag ook omdat verschillende van onze gesprekspartners, bijvoorbeeld de SER, aangeven dat er, toen wij begin jaren negentig begonnen met nadenken hoe de marktordening zou kunnen worden geïntroduceerd, onvoldoende is nagedacht over publieke belangen en de identificatie daarvan. Je moet eigenlijk heel exacte analyses maken van de manier waarop markten werken. U gaf het voorbeeld van de telecommarkt. De markt heeft daar kunnen doen wat de overheid wilde, maar volgens de SER hebben die analyses ontbroken.

De heer **Zalm**: Daar durf ik toch wel mijn vraagtekens bij te zetten, zeker in het tweede deel van de door u onderzochte periode. Ik neem dan even Schiphol als voorbeeld ...

De **voorzitter**: Wat is de tweede door ons onderzochte periode?

De heer **Zalm**: 2000–2010.

De **voorzitter**: Dan hebben wij het niet meer over de jaren negentig. Intussen hebben wij wat bijgeleerd.

De heer **Zalm**: Ja. Er is bij Schiphol heel zorgvuldig bekeken welke randvoorwaarden je zou moeten creëren, wilde je een gehele of gedeeltelijke privatisering mogelijk maken.

De **voorzitter**: Kunt u bevestigen dat de analyses in de jaren negentig scherper hadden gekund?

De heer **Zalm**: Dat hangt weer een beetje van het voorbeeld af, alhoewel je over een bedrijf als DSM natuurlijk niet zo lang hoeft na te denken. Er zijn heel veel producenten van chemische producten in de wereld. Het was meer historisch dat het een overheidstaak zou zijn. Het was een staatskolenmijn die zich vervolgens heeft omgevormd tot een chemiebedrijf. Dan hoef je niet zo erg na te denken over de publieke dimensie, dus dan is het vrij simpel. Wanneer het meer monopolioïde situaties betreft en het wel een marktproduct is, moet je natuurlijk ook vanuit de mededingingsoptiek de randvoorwaarden goed in de gaten houden. Soms word je geholpen door de technische ontwikkelingen, waardoor iets wat vroeger een natuurlijk monopolie was, het opeens niet meer is.

De **voorzitter**: We komen straks nog over een aantal casussen uit de jaren negentig te spreken en dan komt dit thema terug. Het is ons gebleken dat het aantal staatsdeelnemingen sinds de jaren tachtig vrij constant is gebleven. De inzet in de jaren tachtig was: de overheid hoeft niet overal in te zitten; wij gaan privatiseren. Dan zou je denken dat de overheid minder staatsdeelnemingen krijgt, maar het aantal is ongeveer gelijk gebleven, rond de 40.

De heer **Zalm**: Dat komt omdat op enig moment ook verzelfstandigingen leiden tot nieuwe deelnemingen. De overheid kocht weleens iets. De overheid heeft steun verleend aan DAF en kreeg daardoor aandelen, die later weer verkocht zijn. Ook heeft de overheid een keer TenneT gekocht om de publieke functie op het hoofdnet goed te kunnen uitoefenen. De Staatsdrukkerij is er ook een voorbeeld: die is in een bv-vorm gegoten en op enig moment weer verkocht. De afname op de lijst betreft uiteraard de verkopen. Daartegenover is er een toename op de lijst geweest, met name door verzelfstandigingen in nv- of bv-vorm. Dat is wel een dynamische portefeuille.

De **voorzitter**: Hoe beoordeelt u het gegeven dat de overheid enerzijds privatiseert en anderzijds toch weer nieuwe staatsdeelnemingen op zich neemt?

De heer **Zalm**: Delen die vroeger nog niet in een bv- en nv-vorm waren, zouden op den duur naar de markt kunnen. In een tussenstadium creëren wij dan een nv en dat is dan een nieuwe staatsdeelneming. Dan past dat natuurlijk in de beweging. Er is naar mijn gevoel geen sprake van twee tegenstrijdige bewegingen.

De **voorzitter**: Was er beleid bij Financiën of bij de verschillende kabinetten om daarin een bepaald patroon aan te houden? U geeft aan: zij gaan eerst iets verzelfstandigen, dat zou vervolgens een staatsdeelneming kunnen worden, maar daarna moet het aan de markt worden overgedragen.

De heer **Zalm**: Het ging altijd stapsgewijs en iedere stap vergde een afzonderlijk besluit.

De **voorzitter**: Hebt u daar voorbeelden van?

De heer **Zalm**: Bijvoorbeeld het Rekencentrum van Defensie. Dat is op een gegeven moment verzelfstandigd. Ik meende dat het via de PinkRocade-lijn is gelopen. Dat is op een gegeven moment verkocht en het is nu weer onderdeel van een ander ex-staatsbedrijf.

De **voorzitter**: Zijn er nog andere voorbeelden?

De heer **Zalm**: De Staatsdrukkerij, Sdu, noemde ik al. Ik denk dat er nog wel meer zijn, maar dan zou ik even de lijst erbij moeten halen.

De **voorzitter**: Het kan leiden tot organisaties die geheel geprivatiseerd zijn, voor een deel publieke taken uitoefenen en voor een ander deel inkomsten op de markt genereren.

De heer **Zalm**: Ik ken niet zo gauw voorbeelden van privatiseringen waaraan echt een belangrijke publieke taak is blijven hangen. Het drukken van boeken door de Staatsdrukkerij, wat vroeger alleen voor de Staat werd gedaan, is niet iets waarvan ik zeg: het is wel heel erg als dat particulier gebeurt.

De **voorzitter**: Ik noem het IJkwezen, nu het Meetinstituut.

De heer **Zalm**: Daar kun je vraagtekens bij zetten, evenals bij het Loodswezen.

De **voorzitter**: Waarom?

De heer **Zalm**: Dat is wel een publieke taak. Ik weet ook niet of de motieven destijds helemaal zuiver waren. Er waren toen taakstellingen tot afslanking van het overheidspersoneel. Ik herinner mij in ieder geval van het IJkwezen bij Economische Zaken dat het een heel prettige en moeiteloze invulling was van de afslankingstaakstelling. Je kunt er vraagtekens bij zetten of dat een goed motief voor privatisering is.

De **voorzitter**: Dat is in zekere zin ook gedaan rondom de spoorwegen, want ProRail is een geheel privaat bedrijf, maar voert publieke taken uit.

De heer **Zalm**: Ja, maar met de overheid als 100% aandeelhouder. Dat is tot nu toe niet verder gegaan dan een verzelfstandiging.

De **voorzitter**: U zegt: niet verder gegaan. Was dat volgens u wel de bedoeling?

De heer **Zalm**: In mijn tijd speelde niet de bedoeling om NS of ProRail te privatiseren.

De **voorzitter**: Wat is nu uw oordeel over die hybride organisaties die soms zijn ontstaan: geheel geprivatiseerd, maar wel met een publieke taak?

De heer **Zalm**: Dan moet je goed opletten of er voldoende aanleiding is, want je kunt ook een overheidsdienst redelijk zelfstandig laten functioneren. Wij hebben ook agentschappen, wij hebben allerlei tussenvormen. Het is nooit de bedoeling om een agentschap naar de markt te brengen, althans normaliter niet. Als je overweegt om te privatiseren, moet je de goede randvoorwaarden hebben als er een publiek element in blijft hangen. Dan moet je weten dat je via regelgeving en mededingingstoezicht ook die publieke functie kunt garanderen. Via contracten kan ook, als je als Staat als koper betrokken bent. Anders moet je het laten.

De **voorzitter**: Vindt u dat er reden is om er nu opnieuw naar te kijken?

De heer **Zalm**: Het is altijd goed om die criteria nog eens goed op een rij te zetten. Ik vermoed dat uw onderzoek aanleiding zal geven voor het ministerie van Financiën om nog eens goed te kijken naar de criteria omtrent het deelnemingenbeleid. Maar er is natuurlijk ook een verzelfstandigingsbeleid dat niet primair door Financiën wordt gecoördineerd, maar dat destijds meer bij Binnenlandse Zaken en Economische Zaken zat. Wij hebben de nota van 1986 gehad en daarna is er de nota van 2001 geweest, waarbij het deelnemingenbeleid is gecentraliseerd bij het ministerie van Financiën. Dat was toch ook een belangrijke ontwikkeling. Daarbij is veel meer aandacht besteed aan het onderhoud van deelnemingen. Ik herinner mij dat het ministerie van V en W de aandeelhoudersrol maar mondjesmaat uitvoerde en de deelnemingen meer zag als een puur beleidsvehikel. Ik heb een anekdote over mijn eerste gesprek als beherend minister met Schiphol. Er was een voornemen om dat op enig moment voor privatisering in aanmerking te brengen. Toen had ik een gesprek met de toenmalige CFO. Ik had mij er natuurlijk op laten voorbereiden. Ik zei: hoe staat het met jullie dividendbeleid? Zij keerden 15% van de winst uit. Ik zei: als je ooit naar de beurs wilt, zal dat toch iets in de sfeer van de 35, 40 moeten zijn. Het ministerie had dat altijd gewoon laten liggen. Toen heb ik stapsgewijs de dividenduitkering verhoogd. Dat kon ook makkelijk, maar er was geen aandacht voor. Een professioneel beheer van deelnemingen op het ministerie van Financiën vind ik wel een stap vooruit.

De **voorzitter**: Is het een motief bij Financiën of bij kabinetten in het algemeen om met een aandelenpositie in een bedrijf te blijven zitten om op die manier dividenden te kunnen binnenhalen en dus inkomsten voor de Staat te genereren?

De heer **Zalm**: Nee, niet als doel, maar je moet er wel op letten zolang je die deelneming hebt. De bemoeienis met het beloningsbeleid was actief, ook bij minderheidsdeelnemingen. Een paar beloningsbesluiten zijn niet doorgedaan, omdat de Staat aankondigde daarop kritiek te zullen leveren.

De **voorzitter**: Over het gebruik van de positie van aandeelhouder zal collega Vos verder spreken. Ik heb nog een vraag aan u. U hebt vrij lang vorm kunnen geven aan het staatsdeelnemingenbeleid. U erfde in zekere zin het beleid van uw voorganger Ruding. Eigenlijk is dat een vrij constante lijn geweest: ook vanuit de gedachte dat de overheid niet overal een aandelenpositie zou hoeven te hebben, moet ik erop letten wat zij daarmee doet. Na u is er weer een wending gekomen in de richting van het invullen van een maatschappelijke verantwoordelijkheid, een meer publieke verantwoordelijkheid door middel van aandeelhouderschap. Hoe beoordeelt u die wending? Heeft die te maken met een brede maatschappelijke discussie?

De heer **Zalm**: Het zal ook iets te maken hebben met de politieke dimensie. Mijn opvolger was van een andere kleur dan ik. Ik kon zelf heel goed leven met de functiescheidingen die wij hadden. Aan de ene kant had je Financiën als zakelijk beheerder van de aandelen. Aan de andere kant had je het beleidsdepartement, dat het beleid in zo'n sector bepaalde. Het verkeers- en vervoerbeleid werd niet via de aandeelhoudersrol gedaan. Dat werd gedaan vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat, hoewel de aandelen bij Financiën werden beheerd. Ik vond dat een goede scheiding. Je kreeg meer aandacht voor de zakelijke belangenbehartiging vanuit de aandeelhoudersrol. Ik was er wel gelukkig mee. Ook toen werd er natuurlijk wel afgestemd met het ministerie. Ik weet niet of de koerswending in de laatste nota rond het deelnemingenbeleid nu wel echt zo groot is. Ik heb die nog eens even zitten lezen. Het is voor een deel ook semantiek, denk ik.

De **voorzitter**: U zegt dat de rol van Financiën betrekkelijk constant blijft. Financiën let op de aandeelhouderspositie ...

De heer **Zalm**: Ja, en als het geen doel meer dient, verkopen we.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik geef nu het woord aan collega Vos, die met u zal spreken over het gebruik en de invulling van de positie als aandeelhouder.

Mevrouw **Vos**: Het is prettig om daarover met u te kunnen spreken, mijnheer Zalm. U hebt er al een aantal dingen over gezegd. Kunt u nog eens aangeven hoe de rolverdeling was tussen het ministerie van Financiën, dat in de meeste gevallen die aandeelhouderspositie bewaakte, en het vakdepartement, dat het beleid uitvoerde? Kunt u er aan de hand van een aantal voorbeelden iets meer over zeggen?

De heer **Zalm**: De concentratie van aandelenbezit bij het ministerie van Financiën is in 2001, 2002 ingezet. Dat was onderdeel van de nota die ik toen aan de Kamer heb gestuurd. Het was ingegeven door het feit dat het departement gewoon te weinig aandacht had voor het kritisch bevragen en beoordelen van de bedrijfseconomische kant van een deelneming respectievelijk zoiets als een dividendbeleid. Ik vond dat wel een goede zaak. Schiphol is natuurlijk een ideaal voorbeeld, met alle ruimtelijke ordening rond Schiphol en milieunormen. Zelfs tariefkwesties werden niet door de aandeelhouder behandeld, maar via de wet- en regelgeving door

de NMa. Daardoor ontstond die scheiding in het beleid. Ik kan mij ook geen enkele aandeelhoudersvergadering herinneren waarin de gemeente Amsterdam of de rijksoverheid probeerde om publieke taken via de aandeelhoudersvergadering te regelen. Dat is op zichzelf een redelijk goede scheiding, denk ik.

Mevrouw **Vos**: Ontstonden er wel eens spanningen? Waren er toch weleens momenten dat er enige spanning was tussen datgene wat via het vakdepartement gebeurde en de inzet via het ministerie van Financiën?

De heer **Zalm**: Nee, dat kan ik mij niet zo herinneren. Ik geloof het niet.

Mevrouw **Vos**: Zijn vanaf 2001 in feite alle aandeelhouderszaken naar het ministerie van Financiën overgeheveld?

De heer **Zalm**: Niet alle. Er waren er een paar die beleidsdeelneming werden genoemd. Bijvoorbeeld regionale ontwikkelingsmaatschappijen bleven in mijn herinnering bij het ministerie van Economische Zaken, omdat deelneming ook het doel was. Dan ligt het 100% in het verlengde van het beleid om economische activiteiten te stimuleren door middel van zo'n regionale ontwikkelingsmaatschappij. De aandeelhoudersrol is dan natuurlijk ook de beleidsrol. Dat is achtergebleven.

Mevrouw **Vos**: Dat is toch een echt andere aandeelhoudersrol dan u net aangaf. Kwam dat in veel gevallen voor?

De heer **Zalm**: Dit speelde bij regionale ontwikkelingsmaatschappijen. In mijn herinnering was Gasunie er ook zo een. Daar was de verwevenheid met het energiebeleid zodanig dat die ook bij Economische Zaken bleef.

Mevrouw **Vos**: Is dat ook tot op de dag van vandaag zo?

De heer **Zalm**: Ik denk het wel, maar ik ben er al een tijdje weg.

Mevrouw **Vos**: Wij gaan dat na. Interessant is toch de vraag wat de sturingsmogelijkheden zijn via het publieke aandeelhouderschap en wat de sturingsmogelijkheden zijn via de aansturing van het beleid. Via het publieke aandeelhouderschap is er natuurlijk een aantal mogelijkheden om te sturen. Kunt u beoordelen wat je via de ene positie kunt en wat je via de andere positie kunt?

De heer **Zalm**: Als je het aandeelhouderschap in de vorm van een nv giet, zijn de aandeelhoudersrechten beperkt door middel van het Burgerlijk Wetboek. Bij een structuur-nv zijn ze helemaal sterk beperkt, maar ook bij een verlicht structuurregime kun je niet alles. Je kunt in het geval van Schiphol dus niet via het aandeelhouderschap aanwijzingen geven om een extra landingsbaan aan te leggen of om er een af te schaffen. De aandeelhoudersrol is er toch vooral om de continuïteit van de onderneming te garanderen – in die zin is dat natuurlijk ook een publiek belang – en om toezicht te houden op het functioneren van de raad van commissarissen en het bestuur. Strategische investeringsbeslissingen en het beloningsbeleid gaan ook de aandeelhouder aan. Dat waren de dingen die je via de aandeelhoudersrol deed. Of er een zoveelste Kaagbaan moest komen – dat was een zaak van ruimtelijke ordening annex milieu – liep natuurlijk via het vakdepartement.

Mevrouw **Vos**: U geeft aan dat er in het aandeelhouderschap wel degelijk een aantal behoorlijk cruciale elementen zit om het publieke belang te behartigen. In ieder geval noemt u de strategische investeringsbeslissingen.

De heer **Zalm**: Dat hoeft niet altijd een publiek belang te zijn.

Mevrouw **Vos**: In welke gevallen hoeft het geen publiek belang te zijn?

De heer **Zalm**: Als er wordt gesproken over een heel grote investering in het winkelcentrum van Schiphol, kun je je afvragen of dat een publiek belang is. Maar je moet er ook als aandeelhouder wel voor zorgen dat het geld goed wordt besteed. Als zo'n grote strategische investering zou spelen, moet je ook vanuit een zakelijke overweging bekijken of dat wel geld oplevert. Zo herinner ik mij nog dat TenneT een kabel zou trekken tussen Noorwegen en Nederland. Dan wordt zo'n besluit vanwege de omvang van de investering – het ging om een paar honderd miljoen – ook aan de aandeelhouder voorgelegd. Ik moet erbij zeggen dat dit een ideale investering was. Ook als er geen stroom door zou gaan, zou je het toch allemaal kunnen verhalen op de gebruikers via de tariefstellingspolitiek.

Mevrouw **Vos**: Dat klinkt niet heel best.

De heer **Zalm**: Dat heeft dan meer te maken met het economisch regelgevingsmechanisme vanuit de NMa/energietoezichthouder.

Mevrouw **Vos**: Hoe beoordeelt u dat dan?

De heer **Zalm**: Ik vind dat een slecht mechanisme, maar dat staat los van het deelnemingenbeleid. Zodra je een cost-plusbenadering toepast in je tariefstelling, kun je alle kosten maken die je wilt en ze verhalen op de captive klanten. Ik was er dus wel verbaasd over dat wij als aandeelhouder een gegarandeerd rendement van 6,5% op die kabel zouden krijgen. Dat is wel gek. Dan mankeert er toch iets aan de incentives respectievelijk leidt het prijsmechanisme dat door de toezichthouder is toegepast, tot verkeerde incentives.

Mevrouw **Vos**: Als minister van Financiën zegt u: eigenlijk zijn dat verkeerde incentives. Is dat ook met andere departementen besproken: waar zijn wij nu eigenlijk mee bezig?

De heer **Zalm**: Toen ik zag hoe dat werkte, heb ik dat natuurlijk aangekaart bij het ministerie van Economische Zaken.

Mevrouw **Vos**: Waar heeft dat toe geleid?

De heer **Zalm**: De minister had inmiddels het beleid uitbesteed aan de NMa respectievelijk de energietoezichthouder. Ik weet niet of dat uiteindelijk nog tot enigerlei beleidswijziging heeft geleid.

Mevrouw **Vos**: Zegt u terugkijkend nog steeds dat die kabel een goede investering is geweest?

De heer **Zalm**: Laat ik het hopen. Ik weet het niet.

Mevrouw **Vos**: Ik wil met u naar een ander voorbeeld kijken: KPN in de tijd dat het nog een volledige staatsdeelneming was. In de jaren nul zijn er behoorlijke investeringen gedaan in Duitsland die te maken hadden met de UMTS-veiling et cetera, waarvan later is gezegd dat het tot een groot probleem leidde voor KPN. KPN stond op een bepaald moment op het randje van omvallen. Als publiek aandeelhouder had u op dat moment het instemmingsrecht met deze investering. Kunt u aangeven hoe u op dat moment uw rol als aandeelhouder hebt vervuld bij de beslissing over deze investering?

De heer **Zalm**: Toen was het overigens geen 100% staatsdeelneming meer; de Staat was inmiddels al minderheidsaandeelhouder. Ik weet niet of het krachtens de statuten enzovoorts de instemming van de aandeelhoudersvergadering behoefde. Dat zou ik niet durven zeggen, maar er is dan in ieder geval stilzwijgend mee ingestemd.

Mevrouw **Vos**: Ik probeer het even scherp te krijgen. U hebt net aangegeven dat de aandeelhouder wel degelijk ook over strategische investeringen gaat. Vandaar dat ik dit voorbeeld geef, want dit lijkt mij een strategische investering. Ik zou denken: daar heb je als staatsaandeelhouder ook een stem in gehad en instemmingsrecht mee gehad.

De heer **Zalm**: Dat staat mij niet bij.

Mevrouw **Vos**: Het staat u niet bij dat dat is gebeurd?

De heer **Zalm**: Nee.

Mevrouw **Vos**: Is er ook niet met de Tweede Kamer, met het parlement over gesproken?

De heer **Zalm**: Nee.

Mevrouw **Vos**: Is er in algemenere zin, wanneer de Staat zijn aandeelhouderschap inzet om te oordelen over die strategische beslissingen, ook uitwisseling met het parlement over dat type zaken?

De heer **Zalm**: Het speelt natuurlijk niet zo vaak, maar niets staat het in de weg.

Mevrouw **Vos**: Was het gangbaar om het parlement daarover te informeren?

De heer **Zalm**: Hadden wij nog van dit soort heel grote strategische beslissingen die de aandeelhoudersvergadering moest nemen? Dat is vrij uitzonderlijk.

Mevrouw **Vos**: U hebt net aangegeven dat naar uw idee dit soort grote staatsdeelnemingen geprivatiseerd zou kunnen worden, mits er niet dusdanige publieke belangen zijn die je toch moet behartigen via die staatsdeelneming. Kunt u wat preciezer aangeven in welk geval naar uw idee het publieke belang zodanig is dat het een gehele of gedeeltelijke staatsdeelneming moet blijven? Kunt u er wellicht een aantal voorbeelden van geven?



De heer **Zalm**: Een belangrijk criterium is of het een monopolie is, al dan niet bij wet geregeld, want het is ingewikkeld om een monopolie te privatiseren. Je kunt dat wel doen, maar dan moet je aan heel veel randvoorwaarden voldoen. Dan moet je ook afwegen: als het toch een monopolie is, ga ik dan al die wet- en regelgeving eromheen en het NMA-toezicht erbij organiseren of houd ik het gewoon als staatsdeelname? Die overweging speelt bijvoorbeeld bij de NS om die volledig in staatshanden te houden. Als je het door middel van andere vormen van publiek toezicht kunt doen en het bedrijf in een echte marktomgeving terecht komt en opereert, valt het oordeel positief uit, lijkt mij.

Mevrouw **Vos**: Laten wij even kijken naar KPN, indertijd nog PTT. In de jaren waarin werd besloten over de privatisering, was er nog het vaste net. Er was dus een monopoliepositie ten aanzien van het vaste net. Er is dus wel degelijk een situatie geweest dat het bedrijf bijna omviel en failliet ging. Als u daarop terugkijkt, vindt u dan dat de randvoorwaarden ten aanzien van privatisering van deze monopolist op het vaste net voldoende geborgd waren?

De heer **Zalm**: Ja, want de problemen bij KPN hadden meer te maken met de optredende concurrentie waarvan ook een 100% staatsbedrijf last zou hebben gehad dan met iets anders. Uiteindelijk is ook KPN gered. De Staat heeft toen meegedaan aan een extra kapitaalinjectie, samen met de andere aandeelhouders. Die laatste operatie is succesvol geweest en een paar jaar later, niet eens veel later, zijn die aandelen weer verkocht.

Mevrouw **Vos**: Maar zat u niet in een situatie dat je als Staat met de rug tegen de muur staat? Een bedrijf is deels al in de markt gezet, maar je hebt nog wel een staatsaandeel. Het bedrijf neemt bepaalde beslissingen en komt in grote problemen. Je moet dan als Staat bijna wel over de brug komen met geld, omdat het anders helemaal misloopt. Dat lijkt mij een heel ongemakkelijke positie. Hoe kijkt u daarop terug?

De heer **Zalm**: Dat kan je gebeuren als grootaandeelhouder in een bedrijf. In dit geval was de Staat nog steeds grootaandeelhouder. Dan maak je natuurlijk de afweging: als ik niets doe, zijn mijn aandelen waardeloos en als ik met een goed plan het bedrijf weer vlot weet te trekken, houden mijn bestaande aandelen waarde en heb ik ook de nieuwe aandelen die ik erbij neem. Het was toch een vrij zakelijke afweging.

Mevrouw **Vos**: Zegt u nu: in heel veel gevallen is dat aandeelhouderschap niet meer nodig om die publieke belangen te borgen, dat kan net zozeer via wet- en regelgeving? Kunt u er een aantal voorbeelden van geven?

De heer **Zalm**: De post is er een voorbeeld van, met regelgeving en de verplichting voor PostNL om ook landelijk post te bezorgen, gesteund door een vast tarief voor een bepaald soort post. De postbezorging in Nederland is tot nu toe niet in gevaar geweest.

Mevrouw **Vos**: Toch hebt u in 2000 of 2001 nog in de Kamer gezegd dat het bijzondere aandeel van de Staat in de post voor de borging van het publieke belang van de post bijzondere rechten verschaft. Blijkbaar was in die jaren ook bij u het idee dat het bijzondere aandeel van de Staat van belang is voor het borgen van dit publieke belang. Kunt u aangeven wat in de jaren daarna is veranderd in die opinie, wat uiteindelijk toch heeft geleid tot het privatiseren van deze sector?

De heer **Zalm**: Ja. Het is wat oneigenlijk om zo'n «golden share» te hebben. Je hebt geen economisch gewicht terwijl je jezelf wel een enorm stemrecht toekent. Dat heeft ertoe geleid dat de Europese Commissie erop aandrong dat de «golden share»-constructie werd afgeschaft. Je moet jezelf zeggenschap verschaffen via een echt economisch belang, maar niet via een kunstje. Dan moet je het doen via wet- en regelgeving. Zo is het uiteindelijk bij de post in Nederland gegaan. Daar werd weer het onderscheid aangescherpt tussen de aandeelhoudersrol aan de ene kant en het borgen van publieke belangen via wet- en regelgeving aan de andere kant met het publieke toezicht. Wij hebben in de loop der tijd een hele serie toezichthouders in het leven geroepen die nu allemaal weer samen onder één dak gaan. Dat is ook een effectief instrument om publieke belangen te waarborgen. Zoals ik al zei, is de postbezorging in Nederland altijd gegarandeerd gebleven, ondanks de volledige privatisering.

Mevrouw **Vos**: Zijn het publieke aandeelhouderschap van de Staat en de wet- en regelgeving, die weer eigen toezichtsituaties creëert, in uw opinie twee zaken die elkaar versterken? Of zegt u dat het weleens botst of tot stapeling van toezicht leidt?

De heer **Zalm**: Dat kan. Als je probeert om de aandelen zakelijk te beheren, kijk je natuurlijk ook naar winst, kosten en al dat soort dingen waar je in een bedrijf naar kijkt. Er zijn soms ook andere wensen dan het reduceren van de kosten, bijvoorbeeld toch nog een toilet in iedere trein. Dat zou je als aandeelhouder niet zo graag willen, maar dat wordt dan toch door publieke belangen vanuit de Tweede Kamer respectievelijk het ministerie van Verkeer en Waterstaat uiteindelijk wenselijk geacht. Dat is zo'n voorbeeld daarvan. Ik denk niet dat Financiën in zijn rol als aandeelhouder ooit zal hebben bedacht: wij moeten aandringen op een toilet in iedere trein.

Mevrouw **Vos**: Maar andersom kunt u als aandeelhouder ook zeggen: het moet zo efficiënt en effectief mogelijk, dus geen toiletten.

De heer **Zalm**: Dit voorbeeld valt eigenlijk onder de gewone bedrijfsvoering van de NS. Hier zou een aandeelhouder zich nooit mee bemoeien, behalve de 150 aandeelhouders aan de overzijde.

Mevrouw **Vos**: Ik probeer het wat scherper te krijgen. Kunnen er toch ook spanningen en dilemma's ontstaan tussen die twee rollen?

De heer **Zalm**: Dat kan. Dan los je dat op.

Mevrouw **Vos**: Voor welke oplossingen kiest u dan?

De heer **Zalm**: Ik ben die spanningen eigenlijk nooit zo tegengekomen, dus ik kan niet uit ervaring spreken.

Mevrouw **Vos**: Tot slot wil ik u nog een vraag stellen over de agentschappen en de zbo's. Ook daarin speelt het ministerie van Financiën een rol. Het ministerie is betrokken bij de vorming van de agentschappen ofwel de interne verzelfstandiging – het heet tegenwoordig de batenlastendienst – en ook bij de begeleiding van het oprichten van zbo's. Kunt u iets vertellen over de rol die Financiën daarin speelt? Waarom heeft nu juist Financiën daarin een rol?

De heer **Zalm**: Agentschappen zijn wel gewoon onderdeel van de rijksoverheid, maar hebben een eigen boekhoudkundige systematiek. Zij mogen net als een bedrijf investeringen afschrijven, dus zij werken echt met kostprijzen. Dat bevordert het bedrijfseconomisch denken en het efficiënt werken binnen zo'n onderdeel. Het verzoek om een agentschap te mogen worden, komt vanuit het departement. Dan wordt door Financiën beoordeeld of aan alle voorwaarden is voldaan.

Mevrouw **Vos**: Wat zijn daarbij voor u cruciale voorwaarden?

De heer **Zalm**: Ten eerste is het heel belangrijk dat de boekhouding op orde is. Ten tweede moet je zinvolle afspraken maken. Het agentschap levert diensten aan het moederdepartement. Die moeten worden gekwantificeerd. Je moet dus een kwantificering en een beoordelingsmogelijkheid hebben van de efficiencyontwikkeling van het agentschap. Op die manier verkrijgt een agentschap wat meer vrijheid om in zijn bedrijfsvoering naar efficiënte oplossingen te zoeken. Een investering die niet via een agentschap wordt gedaan, komt in één keer ten laste van de begroting. Een investering via een agentschap wordt conform de methodiek van het bedrijfsleven en de lagere overheden uitgesmeerd over de bestaansperiode van het agentschap. Dat kan tot betere afwegingen leiden.

Mevrouw **Vos**: Het ministerie van Financiën moet dus altijd toestemming geven om tot de vorming van een agentschap over te gaan. Houdt het ministerie in de periode daarna ook een zeker toezicht op de manier waarop het agentschap zich ontwikkelt?

De heer **Zalm**: Ja, maar het ministerie houdt toezicht op alle departementen en daarmee ook op alle agentschappen.

Mevrouw **Vos**: Speelt de minister van Financiën nog een rol in de beslissing of iets wordt omgevormd tot een zbo of een agentschap? Wie neemt uiteindelijk die beslissing?

De heer **Zalm**: Dat is uiteraard het kabinet. Of iets wordt omgevormd tot een zbo, hangt ervan af of de bedrijfseconomische dimensie zwaar genoeg is. In zo'n geval ben je geneigd om voor de vorm van een agentschap te kiezen. Als de bedrijfseconomische dimensie relatief ondergeschikt is, maar als je wel een zelfstandig orgaan wilt creëren, kom je al snel uit bij een zbo. Mijn rol destijds was vooral de beoordeling van de bedrijfseconomische kant van agentschappen. Ook diende ik het oneigenlijk gebruik van private formules te vermijden. Soms wilden departementen een stichting oprichten terwijl iets gewoon een overheidsactiviteit was of wilden ze een nv oprichten terwijl iets geen bedrijfseconomische activiteit was. In zo'n geval probeerden wij oprichting tegen te gaan.

Mevrouw **Vos**: Kunt u daar voorbeelden van geven?

De heer **Zalm**: Ik heb daarvan geen concrete lijst. De meeste plannen in die richting werden al afgeschoten door mijn voortreffelijke ambtenaren.

Mevrouw **Vos**: Op een bepaald moment is er een discussie ontstaan over de zbo's. Daarbij werd de vraag gesteld of het niet goed was om wat meer naar agentschappen te gaan. Hebt u als minister van Financiën een rol

gespeeld in het beoordelen van de effectiviteit en de mogelijkheden tot publieke, ministeriële aansturing?

De heer **Zalm**: Dit is een vrij lang traject geweest. Het filosoferen over zbo's, verzelfstandiging en de verschillende vormen daarvan is begonnen met het rapport van de commissie-Sint. Er is toen een «handboek soldaat» ontwikkeld met criteria waarop je een mogelijke verzelfstandiging kon beoordelen. Daar was ook het ministerie van Financiën bij betrokken. Dat was zinnig, want voor je het weet wordt alles in een losse formule gestopt. Er was uiteindelijk een best strenge lijst met criteria. Het oprichten van een zbo of agentschap ging niet zomaar.

Mevrouw **Vos**: Ik kom bij mijn laatste vraag. In hoeverre was er coördinatie tussen departementen? Was er één gezamenlijke lijn voor beoordeling en toepassing van de criteria of was er veel diversiteit tussen de departementen? Vond iedereen zelf het wiel uit of werd er echt één lijn gekozen?

De heer **Zalm**: Bij agentschappen en deelnemingen ging dit vanzelf omdat het ministerie van Financiën er de leiding in had en er criteria op losliet. Daardoor ontstond een zekere eenheid van beleid. De oprichting van zbo's ging altijd via de ministerraad. Je kon niet zomaar een zbo oprichten. Hierbij had het ministerie van Binnenlandse Zaken meer het voortouw, overigens wel altijd met support van Financiën. Overigens was niet altijd duidelijk of een plan tot verzelfstandiging uiteindelijk tot een agentschap, een zbo of iets anders zou leiden. Daarom hadden Binnenlandse Zaken en Financiën in dezen samen een poortwachtersfunctie.

Mevrouw **Vos**: Leidde dat in de ministerraad tot een inhoudelijk debat dat erop gericht was om samen één richting te kiezen? Of werd er een plan gemeld en werd er slechts gevraagd of er grote bezwaren waren?

De heer **Zalm**: Het zat meer in dat voortraject. Als een departement een zbo wilde oprichten terwijl Binnenlandse Zaken en Financiën onvoldoende redenen voor verzelfstandiging zagen, kwam zo'n voorstel niet snel in de ministerraad. Dat gold nog sterker voor een agentschap. Deze discussie werd meestal van tevoren beslecht. Een minister bracht iets niet in de ministerraad als hij op zijn vingers kon natellen dat de minister van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken daartegen gezamenlijk ten strijde zouden trekken.

Mevrouw **Vos**: Nee, dat begrijp ik. Toch is bij ons het beeld ontstaan dat alle departementen hierbij hun eigen koers kozen. Natuurlijk stuurde de minister van Financiën op een aantal zaken en had het ministerie van Binnenlandse Zaken een rol, maar uiteindelijk ging elk departement nog steeds behoorlijk zijn eigen gang. Is er op een bepaald moment gezegd dat er wat meer eenstemmigheid moest zijn, dat het wat meer één kant op moest gaan?

De heer **Zalm**: Ik herinner mij dat de lijst met criteria van het rapport-Sint een paar keer aan de orde is geweest in de ministerraad. Bovendien is geprobeerd om de criteria steeds verder aan te scherpen. Los daarvan houden diverse ministeries zich met heel verschillende takken van sport bezig. Het is nogal een verschil of je met cultuur, openbaar vervoer of telecom bezig bent. Je probeert zo veel mogelijk algemene criteria te hebben, maar omdat alle ministers een bijzonder beleidsterrein hebben,

blijft een zekere invulling door de individuele minister wel tot de mogelijkheden behoren.

Mevrouw **Vos**: Kijkt u daar met een goed gevoel op terug? Vindt u dat dit op een goede manier is gedaan?

De heer **Zalm**: Ja, volgens de menselijke maat was het op zijn minst redelijk.

Mevrouw **Vos**: Dank u wel.

De **voorzitter**: Wij zoeken altijd de menselijke maat, nietwaar? Ik heb nog een vraag ter afsluiting van dit onderwerp. Heb ik goed begrepen dat u als minister van Financiën altijd de voorkeur had voor een agentschap? De overheid ging langzamerhand steeds meer efficiencyeisen stellen. Dat gold zeker voor u als minister van Financiën, want bedrijfseconomisch gezien moest ook bij de overheid alles deugen. Uit dat oogpunt had u een zekere voorkeur voor agentschappen. Vat ik dit zo goed samen?

De heer **Zalm**: Ja, maar die voorkeur was niet dogmatisch. Er moest wel een bedrijfseconomische casus zijn. Dat ik hierin niet orthodox en fanatiek was, blijkt wel uit het feit dat wij de Belastingdienst nooit hebben verzelfstandigd. Deze leende zich ook uitstekend voor een agentschapsformule, maar wij vonden de aansturing daarvan te ingewikkeld. Bij de Belastingdienst is er ook sprake van investeringen en er moet gewoon geld opgehengeld worden, maar deze activiteiten zitten zo dicht bij het hart ... Het had gekund, maar wij hebben besloten dat het vanwege de gevoeligheden beter was als een staatssecretaris of minister de Belastingdienst rechtstreeks kon aansturen, zonder contractuele relatie met een agentschap. Wij hebben dus bewust besloten om de Belastingdienst niet te verzelfstandigen.

De **voorzitter**: Toch blijft een agentschap binnen de rijksdienst. Het kan uiteindelijk worden beoordeeld op de baten-lastenresultaten.

De heer **Zalm**: Dat klopt, maar de bedrijfseconomische efficiency was voor ons een belangrijk criterium bij de oprichting van een agentschap. Dat betekent ook dat er een zekere managementvrijheid moet zijn. De overheid moet dan niet ad hoc ingrijpen in het management van zo'n agentschap. Bij de Belastingdienst wilden wij echter de mogelijkheid houden om ad hoc in te grijpen.

De **voorzitter**: U noemde zojuist het rapport-Sint en het «handboek soldaat». Deze zaken spelen vanaf 1995. Toen kwam er ordening in het denken over intern en extern verzelfstandigen en privatiseren. Heeft het rapport-Sint echt impact gehad? U zei dat het diverse keren is besproken. Hoe ging dat?

De heer **Zalm**: Ik denk wel dat het echt impact heeft gehad. Je kunt natuurlijk moeilijk meten welke besluiten niet zijn genomen dankzij dit rapport.

De **voorzitter**: Hebt u erachteraan gezeten dat de aanbevelingen uit het rapport werden toegepast?

De heer **Zalm**: Zeker. Ik heb bijvoorbeeld het gevoel dat de privatisering van het IJkwezen niet snel volgens de criteria uit het rapport-Sint zou kunnen plaatsvinden.

De **voorzitter**: Het «handboek soldaat» verbod dus een paar dingen die daarvoor waren gebeurd?

De heer **Zalm**: Ja. Dat is mijn mening.

De **voorzitter**: Ik heb ook nog een vraag over het sturen door middel van aandelen. De gedachte vanaf de jaren tachtig was dat de overheid niet meer via aandelenbezit hoefde te sturen omdat er ook andere manieren waren, zoals toezicht en regelgeving. Deze vormen kregen de voorkeur. Inmiddels zijn we een heel stuk verder. We voeren nu andere discussies. Vindt u dat dit zou moeten leiden tot een andere kijk op dat arrangement?

De heer **Zalm**: Ik zou de sturing van publieke doelen nog steeds bij voorkeur via publieke middelen doen en niet via eigendomsverhoudingen. Als je vindt dat het te ingewikkeld wordt, moet je wellicht de nv-vorm verlaten en een organisatie weer tot publieke dienst omvormen. Een minder vergaande methode is om het aandelenbeheer weer bij het oorspronkelijke departement te leggen. Die consequentie heeft mijn opvolger in elk geval niet getrokken, want hij wilde wel zelf al die aandelen blijven beheren.

De **voorzitter**: De aandelen liggen bij Financiën en dat blijft zo, maar ook de aandelenpositie geeft de gelegenheid om erbij te zijn als er strategische besluiten worden genomen.

De heer **Zalm**: Zeker. De haven van Rotterdam is een van de nieuwere deelnemingen waarbij dat goed te motiveren is. Daarbij zijn strategische beslissingen ook aan de orde.

De **voorzitter**: Dank u. Ik geef nu het woord aan collega Vliegenthart. Hij zal enkele vragen stellen die meer betrekking hebben op de verschillende door ons onderzochte casussen.

De heer **Vliegenthart**: Ik begin met een wat algemenere inleiding. U stelde zojuist dat uw beleid op het gebied van privatisering gemotiveerd was door de vraag welke activiteiten wel en niet bij de overheid thuis hoorden. Wij hebben de afgelopen week onder anderen met de heer Tjeenk Willink gesproken. Hij stelde dat het in de jaren tachtig nog vooral een financiële kwestie was. Er moest geld worden gegenereerd in het kader van de grote operaties. Kunnen we een verschuiving waarnemen? Lagen er in de jaren tachtig andere motieven aan privatisering ten grondslag dan in de jaren negentig?

De heer **Zalm**: Ik denk dat u daar een goed punt hebt. In de jaren tachtig was privatisering mede ingegeven door de budgettaire nood. Deze speelde toen een belangrijke rol. Bovendien gold tot 1998 de afspraak dat de opbrengst van de verkoop van deelnemingen in het Fonds Economische Structuurversterking zou worden gestopt. In 1998 is dat gewijzigd, mijns inziens terecht. De overweging was toen dat de verkoop van een deelneming weliswaar tot een eenmalige opbrengst leidt, maar dat je zo ook je dividendstroom kwijtraakt. Budgettair creëer je zo dus een gat voor alle andere overheidsactiviteiten. Daarom is in 1998 besloten om het verschil te nemen tussen de dividendstroom die wij zouden derven en het

rentevoordeel dat wij door minder staatsschuld zouden krijgen bij verkoop van een deelneming. De incentive om een deelneming te verkopen om lekker snel veel en goedkoop geld te krijgen, was daardoor weg.

De heer **Vliegenthart**: De heer Rinnooy Kan heeft afgelopen maandag gezegd dat de activa in een bedrijf normaal gesproken van de balans zouden verdwijnen. Bij de overheid lijkt het echter alsof er opeens geld is.

De heer **Zalm**: Dat was inderdaad een belangrijke wijziging. Ik heb mij bij de formulering van het toenmalige regeerakkoord ingezet om dit op een meer bedrijfseconomische leest te schoeien. Het idee dat we weer leuke dingen kunnen doen als we tafelzilver verkopen, was daarmee uit de wereld.

De heer **Vliegenthart**: Vanaf de jaren negentig werden dus het publieke belang en de definitie daarvan van groter belang. De afgelopen dagen is er veel gesproken over de definitie van het publieke belang. Verschillende definities zijn over tafel gegaan, af en toe wat strijdig en soms politieke gekleurd. Kunt u uw definitie geven van het publieke belang in relatie tot het vraagstuk van privatisering en verzelfstandiging?

De heer **Zalm**: Er zijn natuurlijk hele handboeken over openbare financiën en externe effecten ...

De heer **Vliegenthart**: Wat was voor u, als minister van Financiën, het kompas?

De heer **Zalm**: Er is sprake van een publiek belang als bepaalde zaken die je nodig acht, niet tot stand komen wanneer je iets volledig aan de markt overlaat, of als bepaalde zaken die je bezwaarlijk acht, in die situatie wel tot stand komen. Dat zou een omschrijving kunnen zijn. Er is wel een lijst te maken met redenen voor overheidsinterventie. Rond deelnemingen speelt vaak het technisch monopolie. Dat kan een reden voor de overheid zijn om zich met een activiteit te bemoeien of om deze zelf ter hand te nemen in de vorm van een onderneming. Er kan ook sprake zijn van externe effecten, die je via belastingen en subsidies kunt regelen. Je moet altijd naar het hele palet van interventie maatregelen kijken en bezien wat het doelmatigst is. Daar komt het uiteindelijk op neer.

De heer **Vliegenthart**: Collega Vos heeft al de nodige vragen over KPN gesteld. Dat onderwerp laat ik nu dus rusten. Ik sta even stil bij de NS. Mevrouw Jorritsma zat gisteren op dezelfde stoel als u. Zij zei toen dat in 1998 in het regeerakkoord stond dat de NS op termijn naar de beurs zou moeten gaan en dat privatisering een doelstelling was. Dit is nooit gematerialiseerd. Als ik u goed begrepen heb, heeft de discussie hierover ook nooit dusdanige vormen aangenomen dat de uitwerking van deze plannen ter hand genomen is.

De heer **Zalm**: Ik kan mij niet herinneren dat ik mij daarvoor ingespannen heb. Misschien komt dat doordat ik er niet zo in geloofde. In elk geval kan ik mij dat niet herinneren.

De heer **Vliegenthart**: Waarom geloofde u daar niet in?

De heer **Zalm**: Omdat hier in belangrijke mate sprake is van een monopolioïde situatie. Dan moet je ook de tariefpolitiek reguleren. Het geeft dus een heel gedoe. Als je misbruik van een monopolie wilt voorkomen, moet



je heel veel regelgeving opstellen. Een minderheidsprivatisering van de NS had natuurlijk gekund, maar de vraag is of daarvoor veel interesse zou bestaan bij beleggers.

De heer **Vliegenthart**: Die mogelijkheid heeft ook niet op de agenda gestaan?

De heer **Zalm**: Die stond niet op de agenda, maar nu lijkt die wel wat meer in zwang te komen. Ik ben in dezen ook maar een krantenlezer, maar bij energiebedrijven wordt meer gedacht over verkoop van een minderheid in de aandelen. Daarmee houdt de overheid wel de zeggenschap, maar draaien er beleggers mee.

De heer **Vliegenthart**: Ik denk daarbij aan de wetgeving rondom Schiphol. U gaf daarvan volgens mij een positieve evaluatie, want u stelde dat vreemde ogen kunnen dwingen.

De heer **Zalm**: Zeker. Om andere redenen dan Schiphol zelf ben ik altijd voor gedeeltelijke privatisering geweest. Het leek mij goed dat er kritische meekijkers zouden komen, dat niet alleen de ambtenaren uit Amsterdam en Den Haag naar de aandeelhoudersvergadering zouden komen, maar dat ook kritische analisten zich over het bedrijf uiten. Daarvan kun je altijd wat opsteken. Dat was mijn redenering. De redenering van Schiphol is altijd meer geweest dat men dan toegang zou krijgen tot de kapitaalmarkt. Ik heb gezegd dat het luchthavenbedrijf met een goede businesscase ook toegang tot mij als minister van Financiën kon krijgen. Ik vond dit argument dus niet doorslaggevend. Het belangrijkste motief was voor mij dat je derden bij de onderneming kon betrekken om het bestuur van de onderneming en de publieke aandeelhouders scherp te houden

De heer **Vliegenthart**: Ik kom weer terug op de NS. U zegt dat de privatisering daarvan nooit op de agenda heeft gestaan, maar het blijft interessant hoe dit voornemen dan in het regeerakkoord is terechtgekomen.

De heer **Zalm**: Ik heb er eerlijk gezegd geen herinnering aan, hoewel ik informateur was. Het stond waarschijnlijk niet in de financiële paragraaf, maar ergens in de hoofdtekst. Ik was vooral de man van de bijlage.

De heer **Vliegenthart**: Waarvan akte. Gisteren hadden wij het met de drie aanwezigen ook over de post. In het laatste rondje spraken wij over de vraag of de privatisering daarvan een gelukkige zet is geweest. Vanaf de overkant hoorden wij een drievoudig nee. Hoe kijkt u terug op de verkoop van de staatsdeelneming in TPG, later PostNL?

De heer **Zalm**: Daar heb ik geen beleidsverantwoordelijkheid voor gedragen. Toen ik aankwam, waren er nog wat aandelen, maar de privatisering was al goeddeels voltooid. Een meerderheid van de aandelen was in 1994 al weg. Tja, iedereen mag hier zijn opvattingen over hebben. Zoals ik al zei, wordt de post nog steeds bezorgd. Ontwikkelingen die zich nu voordoen en die postbedrijven in problemen brengen, zouden zich in dezelfde mate hebben voorgedaan als de post nog steeds een overheidsdienst was geweest. Als de post nu nog steeds volledig in overheidshanden was, zouden mensen niet minder gaan sms'en of mailen als alternatieve communicatievorm.

De heer **Vliegenthart**: Het punt is dat het idee ooit was dat er meerdere aanbieders op de markt zouden komen. Dit is slechts in beperkte mate gerealiseerd.

De heer **Zalm**: Dat klopt, maar ook de mogelijkheid van concurrentie kan al leiden tot efficiënter gedrag. Zelfs de dreiging van de mogelijkheid om iets aan te besteden blijkt een overheidsdienst vaak enorm veel efficiënter te maken. Zo heeft Douwe Egberts nog steeds 85% van de Nederlandse koffiemarkt, maar dat is iets heel anders dan dat dit bedrijf het monopolie op de koffiemarkt zou hebben. Er zijn altijd potentiële toetreders die zo'n bedrijf efficiënt en goed op de klant gericht moeten houden. Als je die mogelijkheid afsluit en een officieel monopolie vestigt, ontstaat er ander gedrag bij de onderneming of de overheidsdienst. De mogelijke concurrentie heeft impact op het gedrag van een bedrijf of overheidsdienst met een heel grote marktpositie, zoals de post. We hebben op postgebied wel een aantal alternatieven. Het pleit voor PostNL dat het zich ondanks die nieuwe concurrenten redelijk heeft weten te handhaven. De dreigende of aanwezige concurrentie heeft ervoor gezorgd dat het bedrijf efficiënter is gaan opereren om het tegen de concurrentie te kunnen opnemen. Alleen een monopolie en een kartel zijn voor een bedrijf nog mooier dan concurrentie. Vanuit een bedrijf geredeneerd gaan deze idealen de idealen van concurrentie ver te boven, maar vanuit de consument geredeneerd zijn monopolies en kartels levensgevaarlijk.

De heer **Vliegenthart**: U maakte eerder de opmerking dat er verschil zat tussen uw eerste en twee periode als minister van Financiën. U zei dat u in de tussentijd geleerd had. Wat hebt u als minister geleerd tussen de jaren negentig en de jaren nul?

De heer **Zalm**: In de eerste plaats dat je goed moet nadenken over de vraag in welke vorm je iets gaat gieten, bijvoorbeeld een deelnemingsvorm of een nv-vorm. Als er publieke belangen spelen, moet je ervoor zorgen dat die geborgd zijn. In de tweede plaats heb ik geleerd dat het beheer van aandelen ook een vak is. Dat heeft geleid tot een zakelijker beheer van de aandelen van de Staat. Overigens durf ik er wel bij te zeggen dat dit ten gunste van de belastingbetaler is gekomen. Dat waren de twee belangrijkste shifts.

De heer **Vliegenthart**: Wat waren de triggers voor die veranderingen? Wat is er gebeurd waardoor uw mindset is veranderd?

De heer **Zalm**: Gewoon het feit dat ik er wat langer zat.

De heer **Vliegenthart**: Was het collectief leren, waarbij iedereen leerde over de manier waarop je in de politiek moet omgaan met verzelfstandiging en privatisering? Of was het persoonlijk leren, heeft de heer Zalm het geleerd en heeft hij dat in beleid weten om te zetten?

De heer **Zalm**: Het zal ongetwijfeld een collectief leerproces zijn geweest. Ik heb me wel persoonlijk ingezet om het idee weg te nemen dat we een heleboel geld hebben om leuke dingen mee te doen als we iets verkopen, terwijl dit wel een structurele dividendderving oplevert. Het kostte nogal wat moeite om dat in het regeerakkoord te krijgen, maar die verkeerde incentive heb ik in elk geval weggehaald, met name omdat die financieel onverantwoord was.

De heer **Vliegenthart**: Is dat ook ergens anders geborgd dan alleen in de minister van Financiën?

De heer **Zalm**: Wij hebben toen in de spelregels opgenomen dat wij de voeding van het FES aldus zouden veranderen. Niet meer de hele opbrengst ging erin, maar een structurele bijdrage op basis van het verschil tussen gedeerd dividend en rentevoordeel. Daardoor werd het ook de vraag waarom je iets zou verkopen als je rentevoordeel niet groter was dan je dividend. Zo ontstond dus een extra criterium. Je moet wel structureel voordeel uit de verkoop halen, want waarom zou je anders iets verkopen?

De heer **Vliegenthart**: Kunt u een casus noemen van een privatisering die hierdoor niet is doorgegaan?

De heer **Zalm**: Het is altijd lastig om te zeggen wat er niet is gebeurd terwijl het wel had kunnen gebeuren.

De heer **Vliegenthart**: Er stond niets op de nominatie dat hierdoor is afgeblazen?

De heer **Zalm**: Nee, want doordat er op enig moment een aandelenoverdracht kwam, speelde Financiën altijd een centrale rol.

De heer **Vliegenthart**: Hebt u als minister met de Kamer over deze beleidsverandering gecommuniceerd?

De heer **Zalm**: Ja. De vraag wat je met de opbrengsten van een verkoop mag doen, is terug te vinden in het regeerakkoord van toen. Bovendien is een en ander terug te vinden in de nota over deelnemingenbeleid, waarin het gaat over de centralisatie van het beheer van deelnemingen en de criteria. Daarin staat ook dat de publieke belangen geborgd moeten zijn.

De heer **Vliegenthart**: Wat staat u bij van de parlementaire behandeling hiervan?

De heer **Zalm**: Ik dacht hierop instemming te hebben gekregen.

De heer **Vliegenthart**: Ja, maar heeft het voorstel een heleboel politiek debat veroorzaakt of is het op kousenvoeten door de Kamer gegaan?

De heer **Zalm**: Ik geloof niet dat dit zeer omstreden was. Het was ook niet echt een sexy onderwerp.

De heer **Vliegenthart**: Tot slot heb ik een vraag die aansluit bij de vraag van de voorzitter over het rapport van de SER. Met name in de beleidsvoorbereiding heeft de discussie over de publieke belangen in de jaren negentig voor een goed deel onvoldoende zorgvuldig plaatsgevonden. Is er, los van de relatie met de FES-gelden, op dat terrein geleerd? Kunt u daarvan voorbeelden geven?

De heer **Zalm**: Ik kom niet zo snel op voorbeelden van verzelfstandiging of privatisering die we nooit hadden moeten doorvoeren of die we onverantwoord hebben uitgevoerd. Er zijn wel een paar oude voorbeelden zoals het Loodswezen en het IJkwezen waar je vraagtekens bij kunt zetten.

De heer **Vliegenthart**: En Kliq Reïntegratie, waarover wij gisteren onder anderen met de heer Vermeend hebben gesproken?

De heer **Zalm**: Ja, dat bedrijf is failliet gegaan. Dat kan.

De heer **Vliegenthart**: Dat is geen beleidsfalen, maar dat is part of the game?

De heer **Zalm**: Nee, dan is er sprake van managementfalen. Een bedrijf dat niet efficiënt is en niet tegen de concurrentie op kan, maar diensten levert die anderen ook kunnen leveren, gaat kapot in de markteconomie.

De heer **Vliegenthart**: Ik kom even terug op het leeraspect. U zegt dat u ervan geleerd hebt. Kunt u aangeven waar dat in zit, behalve in de persoon van de minister van Financiën, bijvoorbeeld in relatie tot het parlement?

De heer **Zalm**: De Comptabiliteitswet stelt alleen maar eisen aan het aangaan van een deelneming en niet aan het afstoten. Ik geloof dat de wet op dit punt inmiddels gewijzigd is. Het parlement heeft een belangrijkere plaats verworven bij beslissingen over het afstoten. Ik heb in mijn tijd aan het parlement toegezegd dat ik van tevoren zou aangeven of er voornemens tot afstoten waren van deelnemingen die niet beursgenoteerd waren. Er werd ook een jaarlijks overzicht gestuurd van het deelnemingenbeleid en de stand van zaken rondom de opinievorming over de deelnemingen. Het parlement heeft zich dus een betere plaats weten te verwerven in beslissingen hierover.

De heer **Vliegenthart**: Wij hebben ook gesproken met de president van de Algemene Rekenkamer, mevrouw Stuiveling. Zij stelde dat er uiteindelijk weinig lerend vermogen bij de overheid is geweest ten aanzien van de vormgeving van een verzelfstandiging of privatisering. Er wordt bijvoorbeeld niet of nauwelijks een nulmeting georganiseerd. De heer Rinnooy Kan heeft dat ook gezegd. Is dit ook uw ervaring of heeft de overheid hier systematischer over nagedacht dan hier aan tafel is beweerd?

De heer **Zalm**: De verkoop van deelnemingen ging naar mijn oordeel zorgvuldig.

De heer **Vliegenthart**: Dank u wel.

De heer **Zalm**: Graag gedaan.

De **voorzitter**: Ik wil even de informatie verbinden die ik in de twee gesprekken heb gehoord. In het eerste gesprek hadden wij het over de strategische positie die een aandeelhouder heeft. Ook al stelt een aandeelhouder zich bescheiden op en kijkt hij vooral naar bedrijfseconomische elementen, toch heeft hij ook een strategische positie. In andere Europese landen wordt die heel nadrukkelijk ingevuld, zeker als het over oudere staatsbedrijven zoals de post gaat. Er zijn weinig landen in Europa die hun aandelenbezit in de posterijen tot nul hebben teruggebracht, zoals wij hebben gedaan. Ook een minderheidsdeelneming verschaft in elk geval een strategische positie om nog invloed te kunnen uitoefenen binnen het bedrijf. Als u dit zo hoort, wat is dan uw reactie daarop? Wij hebben iets gedaan wat in andere Europese landen met opzet niet is gedaan.

De heer **Zalm**: Wij hebben ook iets niet gedaan wat in alle andere Europese landen wel is gedaan. Wij hebben bijvoorbeeld de nationale luchthaven voor 100% in overheidshanden gehouden. Er is bijna geen vliegveld meer dat voor 100% een overheidsdeelneming is.

De **voorzitter**: Het gaat me erom dat adequate postbezorging zodanig wordt geïdentificeerd als een publiek belang en dat men de betekenis van een postbedrijf in de samenleving zo belangrijk vindt dat de overheid in veel Europese landen een minderheidsbelang in de postbedrijven heeft gehouden, en soms ook een meerderheidsbelang. Wij hebben ons belang in het postbedrijf echter teruggebracht tot nul.

De heer **Zalm**: Ik zie dat niet als een probleem. De feiten steunen die opinie ook. De postbezorging in Nederland is op geen enkel moment in gevaar geweest. Ik waag het zeer te betwijfelen of je tot een betere kwaliteit van de postbezorging zou zijn gekomen door het houden van een overheidsaandeel in PostNL.

De **voorzitter**: Maar om bedrijfseconomische redenen kan er dan wel een besluit worden genomen over bezorgdagen of beloningsstructuren.

De heer **Zalm**: Ja, maar daar hebben we ook een wettelijk instrument voor. We kunnen verplichtingen opleggen aan degene die het mandaat wil hebben voor deze dienst. Je kunt ook besluiten dat er vijf dagen per week universele dienstverlening moet zijn. Je hebt dus nog steeds de mogelijkheid om hierover regels te stellen.

De **voorzitter**: We hebben er dus op vertrouwd dat via wet- en regelgeving de invloed van de overheid en het publieke belang helemaal geborgd zijn.

De heer **Zalm**: Ja. Ik heb nog geen bewijs gehoord dat de postbezorging slechter is geworden vanwege het ontbreken van het aandeelhouderschap.

De **voorzitter**: Zojuist kwam ook ter sprake dat in de laatste Nota Staatsdeelnemingenbeleid verwoord is dat aandeelhouderschap ook moet betekenen dat je let op maatschappelijke belangen.

De heer **Zalm**: Ja, maar het kijken naar een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid dan alleen het dividend van dit moment is inmiddels ook normaal geworden, zeker bij de institutionele aandeelhouders. Via mijn ambtenaren bemoeide ik me als aandeelhouder ook vrij actief met het beloningsbeleid om in mijn ogen excessieve beloningen te voorkomen.

De **voorzitter**: U ziet in die formulering van de nota geen manier van rekenschap geven van de discussie die we vanaf 2000 zijn gaan voeren over het borgen van publieke belangen?

De heer **Zalm**: Dat zal ongetwijfeld de bedoeling van de auteur zijn geweest.

De **voorzitter**: Dank u. Wij zijn nu toe aan een slotronde. Enkele leden van de commissie willen u nog een vraag stellen.

Mevrouw **Ter Horst**: U hebt een voorbeeld genoemd van een deelneming die niet geprivatiseerd is terwijl dat wel had gekund. U noemde Schiphol. Er is nog een andere sector te bedenken, de waterleidingsector. Daarin is ook niet geprivatiseerd terwijl dat wel gekund had. Is uw oordeel dat het in die twee sectoren slecht gaat? Bent u van mening dat het beter was gegaan als ze geprivatiseerd waren? Als je naar het effect van privatisering kijkt, moet je ook bekijken hoe het is gegaan in gevallen waarin je niet hebt geprivatiseerd.

De heer **Zalm**: Ik denk dat een minderheidsprivatisering toch zou hebben geleid tot wat scherper toezicht op delen van de onderneming. Ik ben persoonlijk nooit op aandeelhoudersvergaderingen van Schiphol geweest. Overigens is dat ook al tekenend, dat ze door ambtenaren worden bijgewoond. Ik denk dat de aanwezigheid van externe aandeelhouders tot een kritischere bevraging van de raad van bestuur van Schiphol zou leiden dan de huidige aanwezigheid van de ambtelijke vertegenwoordiging uit Amsterdam en Den Haag. Dat lijkt mij aannemelijk, maar het is ook weer niet zo dat wij niet kunnen vliegen omdat er niet geprivatiseerd is.

Mevrouw **Ter Horst**: Nee. U kunt dus niet feitelijk onderbouwen dat het huidige functioneren van Schiphol en de waterleidingbedrijven slechter is dan wanneer ze geprivatiseerd zouden zijn?

De heer **Zalm**: Nee, maar het omgekeerde ook niet. Ik kan wel aannemelijk maken dat ook een minderheidsdeelnemer in ieder geval leidt tot meer ogen die een bedrijf kritisch volgen. Dat is altijd te waarderen.

Mevrouw **Ter Horst**: Wij spreken nu over privatisering van zaken die in overheidshanden zijn. Zou het ook nuttig kunnen zijn om de omgekeerde beweging te beschouwen, om te kijken naar gevallen waarin de markt laat zien dat zij het publieke belang niet goed geborgd heeft?

De heer **Zalm**: Dat kan weleens voorkomen. TenneT lijkt mij daar hét voorbeeld van. Dit bedrijf is ooit door de Staat gekocht en in overheidshanden gebracht. Daar is een goede argumentatie voor. Er is een natuurlijk monopolie van het hoofdnet. Het lijkt me evident dat hier publieke belangen in het geding zijn en dat er risico is op misbruik van het monopolie. Ook het feit dat TenneT nu in overheidshanden is, garandeert echter niet dat alles goed gaat. Op het huidige monopolie van TenneT zit regulering, onder andere de prijszetting, die niet altijd tot goede incentives leidt. Maar goed, dat is meer een marktordeningsvraagstuk dan een privatiseringsvraagstuk.

Mevrouw **Ter Horst**: Maar als je nadenkt over privatiseringen, zou het volgens u dus ook zinnig kunnen zijn om in bepaalde gevallen na te denken over de zin van de omgekeerde beweging?

De heer **Zalm**: Er kan zich altijd iets voordoen. Daarom is de overheid soms toch in een nieuwe deelneming gestapt, los van het ontstaan van nieuwe deelnemingen bij het afsplitsen van rijksdiensten. Ik ben in dezen geen dogmaticus.

De heer **De Lange**: Wat mij in de discussie van zojuist intrigeerde, was wat u zei over het re-integratiebedrijf Kliq. U zei: als een bedrijf zich niet in de markt kan handhaven, gaat het failliet. Dat lijkt me inderdaad een relevante economische wet. Nu hebben we gisteren eveneens met de

heer Vermeend over Kliq van gedachten gewisseld. Hij koos voor een andere invalshoek. Hij stelde dat de beslissing om Kliq te privatiseren, vooral het resultaat was van een politieke uitruil en niet zozeer van inhoudelijke economische overwegingen. Het in de markt zetten van Kliq is een heel moeizaam proces geweest en heeft heel lang geduurd. We hoeven niet al die elementen op te rakelen, maar kort door de bocht gezegd werd de suggestie gewekt dat Kliq nooit een valide kans heeft gehad om zich waar te maken op de markt.

De heer **Zalm**: Ik weet wel dat we er nog een keer geld in hebben gestoken. Op een gegeven moment heeft de Kamer gezegd: dit is de laatste keer. Toen heb ik ook gezegd dat het de laatste keer was en dat anders mijn kop zou rollen of de club failliet zou gaan. Mijn kop rolde niet, maar de club ging failliet. Naar mijn oordeel heeft Kliq voldoende tijd gehad om zich op de gang naar de markt voor te bereiden. Als er andere aanbieders in de markt zijn voor dezelfde dienstverlening, moet je bewijzen dat je inmiddels zo goed bent geworden dat je ertegenop kunt. Anders heeft het deze gevolgen.

De heer **De Grave**: Als oud-ministers zijn we natuurlijk wat terughoudend om hierover door te praten, maar de heer Vermeend heeft hierover gisteren vrij scherp geargumenteed. Daarom stel ik voor alle duidelijkheid een vraag. Als ik het als volgt mag formuleren, is er eigenlijk gezegd dat de minister van Financiën zo onredelijk was in de zogenoemde bruidsschat van Kliq dat het bedrijf nooit een faire kans heeft gehad. Dat is toch wel een punt. Is er naar uw indruk sprake van dat Kliq nooit een faire kans heeft gehad?

De heer **Zalm**: Nee. Volgens mij heeft Kliq wel een faire kans gehad. We hebben het bedrijf zelfs nog een keer geholpen met extra kapitaal. Het houdt echter wel een keer op. Je moet in de markt bewijzen dat je tegen de concurrentie opkunt. Als dat je niet lukt, gaat het mis. Bovendien is Financiën nooit onredelijk.

De heer **Terpstra**: Ik heb een vraag over de energiesector. Daarin gaat het om overheidsbedrijven die in handen zijn van lagere overheden. Heeft het ministerie van Financiën bij de discussie over liberalisering en privatisering van die sector een rol gespeeld?

De heer **Zalm**: Ja, maar het speelde niet de eerste viool. Het ministerie van Economische Zaken speelde hier de hoofdrol omdat het twee aanknopingspunten had, namelijk marktordening en energiebeleid. Zoals bij bijna alles was Financiën wel een van de deelnemende discussiepartners.

De **voorzitter**: Wat vond u uiteindelijk van de privatisering van een aantal energiebedrijven in Nederland, die uiteindelijk door de provinciale overheden zijn verkocht? U zei al dat u vanaf 2000 geen voorstander meer was van privatiseringen vanuit het oogmerk dat ze geld opleveren waar je leuke dingen mee kunt doen. Hoe beoordeelt u in die zin wat hier gebeurd is?

De heer **Zalm**: Nou ja, als dit zou worden gedaan om snel een hoop cash te krijgen, vind ik dat geen goed motief. Er kunnen echter ook andere overwegingen zijn, zoals de overweging dat de lagere overheid geen verstand heeft van het runnen van een energiebedrijf en het dus liever aan anderen overlaat. Dat is wel een goed motief. De overheid is niet per



definitie de beste beoordelaar van een bedrijfseconomisch issue. Ik weet niet welke overwegingen allemaal een rol hebben gespeeld. Wel zie ik dat niet altijd de benadering wordt toegepast van gedeerd dividend versus rentevoordeel.

De **voorzitter**: U beschrijft het nu als iets wat u van een afstand waarneemt, maar wat vindt u ervan en wat vond u ervan?

De heer **Zalm**: Ik heb daar geen sterke gevoelens bij.

De **voorzitter**: Ook hier is natuurlijk de discussie mogelijk over het innemen van een strategische positie rondom de energieproductie in Nederland.

De heer **Zalm**: Ja, maar dat laat ik primair aan de ex-ministers van Economische Zaken.

Mevrouw **Vos**: U hebt gezegd dat het in de rede ligt om een zaak bij de overheid te laten als er sprake is van een natuurlijk monopolie. Als je het niet bij de overheid laat liggen, vraagt dat heel ingewikkelde randvoorwaarden. Heb ik u zo goed begrepen?

De heer **Zalm**: Je kunt een natuurlijk monopolie niet zomaar privatiseren. Dat is evident. Je moet afwegen welke randvoorwaarden nodig zijn om privatisering wel mogelijk te maken en je moet besluiten of de voordelen opwegen tegen de nadelen. Als dat redelijk goed te doen is, kun je de deelneming privatiseren. Als het erg ingewikkeld wordt, kun je het monopolie beter bij de overheid laten liggen.

Mevrouw **Vos**: Toen het vaste net van KPN indertijd werd geprivatiseerd, was er slechts nauwelijks mobiele telefonie. Er was dus sprake van een monopolie. Als u terugkijkt op die privatisering, zou u die dan weer zo doorvoeren? Of is dit typisch zo'n monopoliesituatie waarin je een andere benadering had moeten kiezen?

De heer **Zalm**: Wij hebben daarbij mijns inziens voldoende voorzien in de waarborging van de publieke belangen hieromheen. Ook als je kijkt naar het telefonieverkeer en de wachttijden van vroeger, kun je zeker niet zeggen dat de mensen er last van hebben gehad. Integendeel, de mensen hebben het voordeel gehad van snellere, betere en goedkopere dienstverlening.

Mevrouw **Vos**: U vindt achteraf gezien dus niet dat er een risico werd genomen door het vaste net in de markt te zetten omdat een mogelijk faillissement een groot probleem zou kunnen vormen?

De heer **Zalm**: Nee, want dan zou er een onmiddellijke doorstart zijn. Je hebt ook weer een koper voor het aanbieden van vaste telefonie.

Mevrouw **Vos**: Helder. Dank u.

De **voorzitter**: Wij zijn hiermee aan het einde van dit gesprek gekomen. Ik wil niet eindigen zonder u de gelegenheid te geven om nog een laatste woord tot ons te richten. Misschien wilt u nog een opmerking maken of vindt u dat wij een bepaalde les moeten meenemen in ons onderzoek.

De heer **Zalm**: Nee. Ik vind het heel goed dat de Eerste Kamer dit onderwerp ter hand neemt op een wat afstandelijke en analytische manier, die niet onmiddellijk is ingegeven door de politieke wens om stennis te schoppen of koppen te laten rollen. Ik vind dat heel verstandig.

De **voorzitter**: Dank u voor deze goede woorden.

Sluiting 10.55 uur

**Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de  
Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/  
Verzelfstandiging Overheidsdiensten op vrijdag 8 juni 2012 in de  
plenaire zaal van de Eerste Kamer te Den Haag.**

**Gesprek met: dr. J.T. van den Berg, prof. mr. E.C.M. Jurgens en  
drs. J. Reitsma.**

Aanvang: 10.00 uur

**Voorzitter: de heer R. Kuiper**

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

F.H.G. de Grave, G. ter Horst, C.A. de Lange, G.H. Terpstra, A. Vliegthart  
en M.B. Vos,

alsmede de heer P.A. van Oort, griffier.

De **voorzitter**: Goedemorgen. Ik open deze vergadering van de parlementaire onderzoekscommissie. Wij zetten onze gesprekken voort, vandaag met twee groepen oud-parlementariërs. We beginnen vanochtend met gesprekken met de heer Van den Berg, de heer Jurgens en de heer Reitsma. De heer Van den Berg was lid van de Tweede Kamer in de periode 1986–2002. De heer Jurgens was lid van de Tweede Kamer voor de Partij van de Arbeid in de periode 1990–1994. Van de Eerste Kamer was hij lid in de periode 1995–2007. De heer Reitsma heeft ook een lange staat van dienst. We hebben dus drie oud-parlementariërs met een lange staat van dienst. De heer Reitsma was lid van de Tweede Kamer in de periode 1986–2001, net een jaartje minder dan de heer Van den Berg. Ik heet u hartelijk welkom, heren. Ik meld dat de heer Marijnissen, die ook een lange staat van dienst heeft in de Tweede Kamer, helaas verstek moet laten gaan vanwege zijn gezondheid.

De Eerste Kamer heeft een parlementaire onderzoekscommissie ingesteld omdat zij een systematische terugblik wil op 20 tot 30 jaar privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid, zoals dat is gevoerd door onderscheiden kabinetten. Het begon in de jaren tachtig onder de kabinetten-Lubbers. Later ging het verder onder de kabinetten-Kok en daarna liep het door. De Eerste Kamer voert dit onderzoek uit omdat de Eerste Kamer let op de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetgeving. Zij is zelf ook betrokken bij besluitvorming ter zake en heeft geconstateerd dat er in de samenleving nog altijd een discussie speelt over dit beleid, over keuzes en over uitkomsten. Om die reden heeft deze Kamer behoefte aan een systematische terugblik op beleid en besluitvorming.

Dit gesprek zal zich met name richten op parlementaire besluitvorming. U bent oud-parlementariërs. We willen heel graag weten hoe de zaken die wij bestuderen in de parlementen aan de orde zijn geweest. We willen ook de vraag aan de orde hebben hoe u aankijkt tegen het functioneren van het parlement in Nederland in de genoemde periode. Het gesprek gaat daarom over de controlerende functie van de parlementen en over hun medewetgevende functie. Wij willen weten hoe die functies zijn ingevuld en welke lessen wij kunnen trekken uit deze periode. Het gesprek zal dadelijk gevoerd worden door een aantal leden. Ik zal beginnen met een paar algemene vragen. Daarna zal collega De Lange de gedachtewisseling voortzetten en daarna zal de heer De Grave nog een aantal vragen stellen. Anderen zullen zich daarbij aansluiten, indien zij daaraan behoefte hebben.

Mijnheer Van den Berg, ik wil met u beginnen. Zou u in het kort uw visie kunnen geven op de motieven die in uw herinnering indertijd hebben gespeeld voor een beleid dat gericht is op verdere privatiseringen en verzelfstandigingen? Hoe hebt u dat als lid van de Kamer waargenomen? Wat waren volgens u de belangrijkste motieven?

De heer **Van den Berg**: Graag, voorzitter. Ik kwam in 1986 in de Tweede Kamer. Ik merk op dat het lidmaatschap van een kleine fractie nadelen heeft, maar ook voordelen. Het betekent dat je een vrij brede portefeuille hebt. Ik heb de verschillende dossiers die hieromtrent spelen, mogen behandelen in de loop van de jaren. In mijn portefeuille heb ik ook het algemene beleid met betrekking tot verzelfstandiging gehad. Dit berustte bij het departement van Binnenlandse Zaken. Ik was in dit beleid geïnteresseerd, natuurlijk vanwege de politieke aspecten die je vanuit de visie van je partij probeert in te brengen. Het verschijnsel verzelfstandiging en zbo's boeide mij echter in het bijzonder. Ik was een aantal jaren voordat ik in de Kamer kwam, gepromoveerd op het onderwerp waterschap en functionele decentralisatie. In de theoretische discussies speelde ook het thema van zbo's. De vraag werd gesteld of deze een vorm zijn van functionele decentralisatie. Dit is misschien een beetje een theoretische discussie, maar deze discussie vergrootte wel mijn interesse in dit beleid. In de jaren dat ik in de Kamer heb mogen zitten, ben ik daar vrij nauw bij betrokken geweest.

Toen ik in de Kamer kwam, trad kabinet Lubbers-II aan. Ik kwam net binnen, maar ik had de indruk dat het beleid op dat punt niet erg helder en consistent was. In die jaren was de aandacht om te privatiseren op zijn hoogtepunt. Ik had in de discussies sterk de indruk dat dit voor sommigen bijna een soort credo was. Er moest geprivatiseerd worden en het argument daarbij waren vooral de bezuinigingen. Het onderzoek van uw commissie begint volgens mij in de jaren negentig. Maar ook daarvoor hebben we al een paar operaties gehad, ook kleinere. Ik herinner mij de verzelfstandiging van het Staatsvissershavenbedrijf als een van de eerste bedrijven. Het aspect van bezuinigen stond ook hierbij sterk op de voorgrond. Volgens mij ontbrak een meer samenhangende visie op de overheidstaak. In mijn visie had een discussie over de kerntaken van de overheid moeten voorafgaan aan concrete voorstellen voor privatisering. Het maakte op mij toen een beetje een ad-hocindruk. Het leek een beetje op een grabbelton. Alleen de goede bezuinigingsmogelijkheden werden aangepakt. Dat was de eerste periode.

De **voorzitter**: U zegt dat het hoofdmotief de bezuinigingstaakstelling van de jaren tachtig was.

De heer **Van den Berg**: Dat was in die periode zo, inderdaad.

De **voorzitter**: U zegt dat u toen al het idee had dat het beleid hieromtrent niet consistent was. Dat zijn uw woorden. Hebt u het dan specifiek over het staatsdeelnemingenbeleid of over de wijze waarop de overheid aandelen afstootte en vervreemde? Of hebt u het over een breder beeld?

De heer **Van den Berg**: Ik heb het over een iets breder beeld. Wat waren de keuzes? Welke prioriteiten werden gesteld? Wat pakte men het eerste aan? Vanuit mijn beperkte visie op het moment dat ik binnenkwam in de Tweede Kamer, vond ik dat dit niet echt doordacht gebeurde.

De **voorzitter**: Had dat wel moeten volgens u?

De heer **Van den Berg**: Ja absoluut.

De **voorzitter**: Hoe had het wel moeten?

De heer **Van den Berg**: Ik vind dat je moet beginnen met een beleidsvisie op wat de overheidstaken zijn. Wat hoort bij de kern van de overheidstaak en wat zou kunnen worden afgestoten? Ik geef nu mijn visie over de jaren tachtig. Misschien mag ik straks nog iets zeggen over mijn visie op de jaren daarna. Begrippen als verzelfstandiging en privatisering liepen in die jaren nog behoorlijk door elkaar. Dat was niet helder. Ik heb verschillende malen getracht om daarop te wijzen, met de beperkte mogelijkheden die je hebt als je in een kleine fractie zit. Dat kwam niet helemaal over, althans, het heeft niet geleid tot een meer consistent beeld. Later veranderde dat wat. Daar hebt u deze week al zeer uitvoerig over gesproken, zoals ik een beetje heb kunnen volgen. Later kwamen er andere visies, met name op zbo's. Dit had te maken met visies op de ministeriële verantwoordelijkheid en met visies op het type overheidsorganisaties. Sommige overheidsorganisaties lenen zich meer voor beleid en sommige meer voor uitvoering. Aan deze types zijn ook organisatorische consequenties verbonden. Toen werd een ander patroon zichtbaar, ook in de voorstellen die naar de Kamer kwamen.

De **voorzitter**: Wanneer kwam dat andere patroon erin?

De heer **Van den Berg**: Er zijn verschillende commissies geweest, onder andere de commissie-Scheltema en de commissie-Wiegel. Ik herinner mij dat in die periode het beeld kantelde. Het ging niet meer primair om bezuinigingen, maar om een visie op de organisatie van de overheid.

De **voorzitter**: Dat was midden jaren negentig

De heer **Van den Berg**: Dat klopt.

De **voorzitter**: In de jaren tachtig hield de overheid zich bezig met tal van activiteiten, ook economische activiteiten. DSM was een staatsbedrijf. In het staatsdeelnemingenbeleid werd in 1985 en 1986 geformuleerd dat de overheid niet zelf economische ondernemingen als DSM of Koninklijke Hoogovens hoefde te hebben. Kon u die redenering meemaken?

De heer **Van den Berg**: Die redenering heb ik gesteund, vanuit mijn visie op wat een overheidstaak zou behoren te zijn en wat niet. Ik had daar dus geen problemen mee. Wel had ik er problemen mee dat die lijn van privatisering zou worden doorgetrokken, met name naar de infrastructuur. Misschien komen we daar nog apart over te spreken in het kader van de NS. Ik heb me vrij intensief proberen bezig te houden met de privatisering. Ik had grote moeite met de gang van zaken, waardoor het beheer van de infrastructuur op een gegeven moment in private handen dreigde te komen. Dat vond ik absoluut onjuist.

De **voorzitter**: Voor u was er dus een principiële verschil tussen een overheid die zich terugtrekt wat betreft economische activiteiten en een overheid die zich terugtrekt wat betreft een publieke dienst?

De heer **Van den Berg**: Dat komt voort uit de visie op wat de taak van de overheid zou moeten zijn. Ik miste een heldere en consistente visie. Ik vind dat men duidelijk over grenzen heenging die men niet had moeten overschrijden.

De **voorzitter**: Mijnheer Jurgens, kunt u ook een korte terugblik geven op deze periode? Wat waren volgens u de belangrijkste motieven voor de rijksoverheid om over te gaan tot een beleid dat gericht is op intensivering van privatiseringen en verzelfstandigingen?

De heer **Jurgens**: Mag ik u een tegenvraag stellen? Gaat de commissie ook in op de reden waarom destijds ooit de beslissing is genomen om publieke diensten in te stellen?

De **voorzitter**: U mag ook nu een wat langere aanloop nemen.

De heer **Jurgens**: Dank u wel. Als je de parlementaire geschiedenis kent, weet je dat de meeste publieke diensten ingesteld zijn door liberale regeringen. Er was dus geen sprake van partijpolitieke tegenstellingen, maar wel van een praktische noodzaak. Toen de particuliere spoorwegmaatschappij weigerde om een lijn aan te leggen tussen Den Haag, Utrecht en Arnhem, heeft de Staat dat zelf gedaan. De telefoonmaatschappijen in Amsterdam en Den Haag bloeiden, maar het was niet mogelijk om van Den Haag naar Amsterdam te bellen. Daar hadden de dames en heren niet voor gezorgd. De banken weigerden een postgiro in te stellen. Dat die er kwam, bleek een van de belangrijkste sociale vooruitgangen van Nederland te zijn. We hebben tientallen jaren vooropgelopen door een eenvoudig systeem van postgiro, terwijl de rest nog met cheques werkte.

Als kenner van de parlementaire geschiedenis zeg ik dat deze beslissingen niet werden genomen op basis van felle discussies over de taak van de overheid. De heer Van den Berg heeft er volkomen gelijk in dat dit eigenlijk de basisvraag moet zijn. Als bleek dat een publieke dienst niet werd geleverd, was het de normaalste zaak van de wereld dat de overheid dat op zich nam. De Fransen hebben dat tot een soort nationaal beleid tot op de huidige dag verklaard. De Régie Nationale in Frankrijk is onafhankelijk van de Franse regering. Men heeft daar heel sterk gehecht aan de overheid die publieke diensten levert.

Ik ben in beide Kamers niet bezig geweest met de dossiers waarover u het hebt. Ik keek daarnaar vanuit een juridische en een Europese invalshoek. We komen straks te spreken over de regelgeving van de Europese Unie. Er is veel geroepen dat privatisering moest van Europa. Dat is niet waar. Ik las in de krant dat ook Herman Tjeenk Willink dat gezegd heeft. Hij heeft volkomen gelijk als hij zegt dat dit vaak als een alibi werd gebruikt.

De **voorzitter**: Kunt u in korte formules ook over de jaren tachtig en negentig spreken?

De heer **Jurgens**: Mij valt tot op de huidige dag op dat er nauwelijks een discussie werd gevoerd over de vraag die de heer Van den Berg zojuist terecht stelde: is het nodig dat iets een overheidstaak blijft? Deze vraagstukken werden in de eerste ronde puur bekeken op grond van de bezuinigingen. Of het ook een bezuiniging voor de burgers opleverde, werd helemaal niet bekeken. Ik zou denken dat dit ook terecht een vraag zou kunnen zijn. Het was een bezuiniging voor de overheid omdat dan bijvoorbeeld de betrokken ambtenaren niet meer op de begroting voorkwamen. Dat de nieuwe diensten vervolgens duurder waren voor de burgers, kwam niet ter sprake.

Ook al ben je niet thuis in een bepaald dossier, dan heb je wel een opvatting over wat in dat dossier speelt. Ik botste dan ook met de collega's in mijn eigen PvdA-fractie. Zij hielden keihard vol dat privatisering noodzakelijk was. Ik denk aan de taxiwet, een voorbeeld van een

totaal mislukte privatisering. Ik heb mij tot het laatst in de fractie verzet tegen die wet, maar ik had Frits Castricum tegenover me. En als je Frits tegenover je hebt, heb je een probleem. Frits zei dat de taxiwet de beste zaak van de wereld was. Je zou denken dat in een sociaaldemocratische fractie de neiging zou bestaan om de publieke dienst in de eerste plaats in handen van de overheid te leggen en alleen bij heel goed tegenbewijs in private handen. Een goede discussie daarover kon niet op gang komen. Ik was onvoldoende onderlegd in de taxisector. Ik ben weliswaar behoorlijk eigenwijs, maar meestal alleen op de terreinen waarin ik thuis ben.

De **voorzitter**: U bevestigt dus eigenlijk het beeld dat collega Van den Berg heeft neergezet: bezuinigingen waren een heel belangrijke reden. Verder geeft u aan dat in den brede niet sterk is nagedacht over effecten. Ik zal u zo meteen de vraag stellen of u vond dat het parlement voldoende was geïnformeerd. Dit is uw schets van die tijd?

De heer **Jurgens**: Het zijn vele jaren bij elkaar dat ik parlementariërs was, 20 in totaal. Ik ben de afgelopen dagen bij mijzelf nagegaan of ik mij een groot principiële debat herinner over de vraag wie een publieke dienst moet uitvoeren. Ik heb zo'n debat zelf gevoerd rond de omroep. Dat komt doordat ik ook voorzitter van de NOS ben geweest. We hebben een heel debat gevoerd over de vraag of de publieke omroep moest blijven bestaan, of dat je zijn taken maar moest overlaten aan particuliere zenders. Ik herinner mij van al die jaren echter geen allesomvattend, alle sectoren betreffend debat waarin de vraag werd gesteld wat de overheidstaak is en wat publieke diensten moeten zijn.

De **voorzitter**: Dank. Mijnheer Reitsma, wilt u ook nog kort reflecteren op dit thema?

De heer **Reitsma**: Ik kan mij redelijk aansluiten bij wat zojuist al gezegd is. Ik ben zelf in 1986 in de Tweede Kamer gekomen. In de eerste periode, van 1986 tot 1990, heb ik mij niet veel beziggehouden met de discussie over privatisering en verzelfstandiging. Die debatten heb ik vooral gevoerd vanaf 1990 tot aan 2000. Het beeld dat bij mij naar boven komt over de jaren tachtig is inderdaad dat we nauwelijks een principiële debat hebben gevoerd in het parlement. Ook in de politieke partijen zag je die debatten weinig. Je zag wel bepaalde elementen in verkiezingsprogramma's. In mijn beleving is het begonnen met zo veel mogelijk privatisering van de private bedrijven. Het waren economische bedrijven die geen publieke functie hadden. Zij zijn redelijk snel afgestoten. Daar is geen fel politiek debat of principiële discussie over gevoerd. De wat meer principiële punten kwamen meer aan de orde toen de overheid begon om bepaalde bedrijven in het publieke domein af te stoten. Drie argumenten kwamen steeds naar voren. Het argument van de bezuiniging was het belangrijkste, vooral op het gebied van de publieke bedrijven. Dit kwam een beetje door de discussie over de Tussenbalans. Er kwam een taakstelling op een aantal bedrijven die ingevuld moest worden. De politiek dacht dat je dit kon combineren met verzelfstandiging van de bedrijven. Bij die bedrijven namen we het woord «privatisering» eigenlijk nog niet in de mond. Een argument dat veel gebruikt werd, maar weinig overtuigend was, was het Europese argument. Jurgens heeft dit ook genoemd. Met name het kabinet noemde dit argument elke keer. Het kabinet kon het parlement hiermee echter niet goed overtuigen. Het parlement trok zich hiervan ook niet zoveel aan. Een derde element is de discussie om bepaalde diensten in het publieke domein toch op enige afstand te zetten. Daarom kwam bij een aantal onderwerpen de verzelfstandiging naar



voren. In het parlement was er wel draagvlak om die discussie te voeren, terwijl men zich op dat moment nauwelijks realiseerde dat dit weleens zou kunnen leiden tot een bepaalde vorm van privatisering, die later kwam.

De **voorzitter**: U doelt bij dit laatste punt op het scheiden van beleid en uitvoering?

De heer **Reitsma**: Ja. Ik heb mij later veel beziggehouden met de Nederlandse Spoorwegen. Toen de gedachte van privatisering opkwam, ging men redelijk Kamerbreed heel erg op de rem staan.

De **voorzitter**: Dat gebeurde dus rondom de NS. Zou juist sprak u over de scheiding van beleid en uitvoering. Er kwamen verzelfstandigingen en privatiseringen zodra die afstand eenmaal was geschapen. Kunt u een ander voorbeeld geven dan de NS?

De heer **Reitsma**: Ik vind de NS eigenlijk wel het mooiste voorbeeld. Dat is mijn eigen beleving. Er zullen best andere voorbeelden zijn.

De **voorzitter**: U hebt de NS dus in uw hoofd als meest sprekende voorbeeld?

De heer **Reitsma**: Daarbij heb je eerst de verzelfstandiging gezien. Daar was de commissie-Wijffels op gericht, niet op privatisering. Ook was zij niet gericht op een zware marktwerking met concurrentie en dergelijke. Dat kwam eigenlijk pas daarna.

De **voorzitter**: Over die casus gaan wij straks nog spreken. Ik wil nu de stap maken naar de parlementaire besluitvorming. Ik begin bij u, mijnheer Van den Berg. U gaf net aan dat u vond en vindt dat er vanuit een heldere visie op de taken van de Staat besluiten moeten worden genomen. We willen de casus van de NS nu centraal stellen. Toen deze casus in de Kamer werd besproken, na de commissie-Wijffels, is er een hoofdlijnen-debat gehouden. Later is dat uitgewerkt. Het idee van een eerste splitsing, boekhoudkundig, of juridisch, was toen al aan de orde. U hebt van begin af aan steeds aangedrongen op een publiekrechtelijk kader voor dit soort operaties. Bij dit soort ingrijpende besluiten rondom staatsbedrijven moest er volgens u eerst gezorgd worden voor wetgeving, voordat er stappen zouden worden gezet. De volgorde is echter anders geweest. Er is een contract gesloten met de NS. Er is besloten om een periode te experimenteren, zodat de wetgeving geleidelijk aan opgebouwd zou worden. Kunt u uw positie schetsen? Volgens mij hebt u die positie consistent volgehouden in de loop der jaren. Wat beoogde u?

De heer **Van den Berg**: Mijn visie was en is dat dit soort operaties in de eerste plaats een behoorlijk juridisch kader behoren te hebben. We hebben het al gehad over de beleidsvisie, die niet aanwezig was in het totale beleid rond privatisering en verzelfstandiging. Maar ook de verschillende projecten zouden geëffectueerd moeten worden in een adequaat wettelijk kader. Het gaat namelijk om publieke taken. We hadden de Spoorwegwet. Nu ik eraan terugdenk, merk ik dat deze casus heel illustratief is. Bij de spoorwegen was er helemaal niet sprake van een wetwijziging. Die is pas jaren later gekomen. De hele operatie is via contracten in gang gezet. Als ik het mij goed herinner, hebben wij in 1993 een hoofdlijnen-debat gehad. In 1995 hebben we een debat gehad over de concrete voorstellen. Dat gebeurde aan de hand van een stapel contracten. De Kamer kreeg een behoorlijke stapel contracten. Dat

herinner ik mij nog goed. Wij hebben daarover nog juridische adviezen proberen in te winnen. Ik vond het principieel onjuist om zo'n operatie via contracten te regelen. Contracten werden ter goedkeuring aan de Kamer voorgelegd, terwijl er geen wetgeving was. De bestaande wet werd gewoon gehandhaafd. Ik had daar grote bezwaren tegen.

De **voorzitter**: Wat vond u er nu precies van dat de Kamer contracten voorgelegd kreeg die de minister met NS had gesloten?

De heer **Van den Berg**: Ik vind wetgeving bij uitstek het instrumentarium van een parlementaire rechtsstaat om dit soort operaties in de publieke dienstverlening te stroomlijnen.

De **voorzitter**: Vindt u het principieel onjuist dat contracten aan de Kamer worden voorgelegd?

De heer **Van den Berg**: Dat hoeft niet onjuist te zijn, maar wel vind ik het principieel onjuist dat de hele operatie per contractwijziging geschiedde. Dat werd vrij breed gedeeld. Ik heb bij het debat in 1995 een motie ingediend, die Kamerbreed gesteund is. In die motie verzocht de Kamer de regering om zo snel mogelijk te komen met een wetgevend kader, omdat dit zo eigenlijk niet kon. Het heeft trouwens nog jaren geduurd. Pas in 2003 is de Spoorwegwet vastgesteld. Mijn hoofdbezwaar was dat een onjuiste weg was gekozen. Ik herinner mij dat wij toen nog een aantal juristen geraadpleegd hebben. Een daarvan was prof. De Ru, die deskundige was op het gebied van verzelfstandigingen. Hij heeft de Kamer gezegd dat de volledig verkeerde weg werd gevolgd. Er was een wet. De wijze van organisatie van de sector werd gewijzigd bij contract. De minister zei dat we daarna wel een wet zouden maken. Prof. De Ru stelde terecht de vraag wat dan nog de ruimte van de wetgever was. Die vraag heb ik in de Kamer ook gesteld. Er werd gezegd dat er een soort publiekrechtelijk voorbehoud in die contracten zat. Maar dan ben je eigenlijk al met handen en voeten gebonden. Zeker in de casus van de NS is de verkeerde volgorde gevolgd door eerst contracten af te sluiten en daarna met een wet te komen. Het had in mijn ogen omgekeerd moeten gebeuren.

De **voorzitter**: Wat veranderde er toen eigenlijk? De eigendomsverhoudingen veranderden niet. Het was wel de bedoeling dat de NS op enige afstand meer bedrijfsmatig ging functioneren. Ook werden er prestatieafspraken gemaakt en werd er een perspectief geschetst. Daarbij werd het Europese argument ook gebruikt. We zouden naar een interne markt gaan, die gestroomlijnd moest worden. Waarom was volgens u op dat moment wetgeving nodig?

De heer **Van den Berg**: Dat is voor mij gewoon een rechtstatelijk principe. Ik vind dat de rol van het parlement onvoldoende tot zijn recht komt als het in te stemmen heeft met contracten. Het geëigende kader voor de publieke taak is wetgeving. Er was een wet, maar die werd niet gewijzigd.

De **voorzitter**: Mijnheer Reitsma, u was destijds ook lid van de Kamer. Vond u hetzelfde?

De heer **Reitsma**: Ik deel de opvatting van de heer Van den Berg op dit punt niet helemaal. Ik kan mij de discussies in de Kamer goed herinneren. Bij elk debat was het volgens mij alleen de heer Van den Berg die sterk de

nadruk legde op het publiekrechtelijke kader en de wetgeving. De bewindslieden pareerden dat steeds en zeiden dat dat niet nodig was. Een grote meerderheid in het parlement volgde die lijn. Wij keken dus meer naar praktische invalshoeken. Als je overgaat tot privatisering van infrastructuur moet je bezien hoe je dat regelt. Hoe regel je bijvoorbeeld de private financiering van de Wijkertunnel? Ook als je overgaat tot verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen, moet je bezien hoe je dat regelt. We waren van mening dat daarvoor binnen de wetgeving wel ruimte was. Later is daar wel een nuancering op gekomen. Ten aanzien van de praktische invulling had Van den Berg dezelfde bezwaren als andere parlementariërs. Ik denk daarom dat wetswijziging niet absoluut noodzakelijk was. Misschien was het wel een betere weg, maar noodzakelijk was het niet.

De **voorzitter**: Vindt u achteraf dat het wel een betere weg was geweest?

De heer **Reitsma**: Nee, tot die conclusie kom ik nog niet.

De **voorzitter**: Dus u vond eigenlijk dat vanaf begin jaren negentig het beleid best stap voor stap kon worden ingevuld, op basis van de bestaande Spoorwegwet?

De heer **Reitsma**: Ja, dat denk ik wel. Als je aan het eind van de rit de wet nog eens toetst aan de stappen die je hebt gezet, zijn misschien bepaalde wijzigingen noodzakelijk. Dat bleek later ook. Dat kan ook wel, want het parlement steunde bepaalde lijnen. Als we dat eerder in een wet hadden geregeld, hadden we niet kunnen overzien welke lijnen daarin pasten.

De **voorzitter**: Nu is voor een andere weg gekozen. Dit is zoekend gebeurd, ook als gevolg van de aanpak die gevolgd is. Daarbij is weleens gesproken over privatisering, maar dit is niet doorgevoerd. Ook waren modellen aan de orde van bedrijven die gesplitst zouden worden, met alle boekhoudkundige, juridische en eigendomsrechtelijke aspecten. Voortdurend zijn allerlei dingen aan de orde geweest. Na verloop van tijd heeft de Kamer zich aangesloten bij de lijn van de heer Van den Berg, door wetgeving te verlangen. Dit gebeurde aan het einde van de jaren negentig.

De heer **Reitsma**: Dat werd met name veroorzaakt doordat de stap van verzelfstandiging naar privatisering gezet zou worden. Als je die stap zet, loop je wel aan tegen een bepaald wettelijk kader. In de beginfase van de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen, toen we het rapport van de commissie-Wijffels en het kabinetsstandpunt hadden, ging het eigenlijk alleen over de verzelfstandiging. Naar ons oordeel paste dit wel binnen het wetgevende kader. Vervolgens zetten volgende kabinetten de stap van marktwerking, van een bepaalde mate van privatisering of van decentralisatie naar andere overheden. De Kamer ging elke keer op de rem staan, want zij zag daarvan de noodzaak en het nut niet helemaal in. Toen kwam pregnanter de vraag naar voren of we niet eerst wetgeving moesten hebben.

De **voorzitter**: Wanneer was dat?

De heer **Reitsma**: Dat speelde vanaf 1994 en 1995.

De **voorzitter**: Mevrouw Jorritsma was toen minister. Zij verklaarde deze week dat zij nooit voor privatisering is geweest. In het regeerakkoord van 1998 valt dat woord voor het eerst.

De heer **Reitsma**: Dat klopt, maar dat kabinet heeft de discussie over marktwerking sterk aangevoerd. Dat gebeurde toen al vanuit de gedachte van verzelfstandigde bedrijven. De discussie daarna had als inzet dat een deel van de activiteiten gedecentraliseerd zou worden en een ander deel geprivatiseerd zou worden. De Kamer heeft daarbij altijd sterk op de rem gestaan. De Kamer had hier eigenlijk geen zin in. Zelfs de decentralisatie van een deel van het spoornet naar de provincies was tegen de zin van de Kamer. De Kamer is uiteindelijk overstag gegaan nadat de provincies de bezuinigingstaakstelling omarmden. Toen smeekten de provincies om dat deel wel te krijgen. Zij konden het namelijk efficiënter doen. Als dat pleidooi van de provincies niet zo sterk was geweest, had de Kamer dat beleidsdeel afgewezen.

De **voorzitter**: Na 1998 dook het woord «privatisering» dus nog eens op, en nu wat sterker. Toen stond de Kamer op de rem en zei: als dat ook nog aan de orde is, dan hebben wij wel wetgeving nodig. Is dat uw beeld?

De heer **Reitsma**: Ja.

De **voorzitter**: Ik zie dat collega Vliegenthart een vraag wil stellen.

De heer **Vliegenthart**: Gisteren hebben we met de heer Zalm en mevrouw Jorritsma over de privatisering gesproken. Volgens de heer Zalm is er nooit een serieuze discussie over geweest. Hij kan zich dat althans niet herinneren. Mevrouw Jorritsma zei dat dit in het regeerakkoord stond, maar dat dit vrij gauw van tafel is gegaan. Hoe serieus waren volgens u de plannen van het tweede paarse kabinet om de NS te privatiseren?

De heer **Reitsma**: Het woord «privatiseren» werd niet in de mond genomen. De lijn was wel om te proberen om een sterke marktwerking op het spoor te krijgen. Iets later werd marktwerking ook in het andere openbaar vervoer bepleit. Dat is iets later, bij minister Netelenbos, naar voren gekomen. Het begrip «marktwerking» werd vanaf 1994 heel sterk naar voren gebracht. Dat werd ontleend aan de discussie die Lubbers-III in gang had gezet. Er was dus geen sprake van een grote trendbreuk. Het paste wel in de lijn, maar het ging steeds verder.

De heer **Vliegenthart**: Begrijp ik u nu goed? Was men voor marktwerking? Was vervreemding van eigendom door verkoop of beursgang van de NS niet aan de orde, maar concurrentie op het spoor wel?

De heer **Reitsma**: Dat was wel de lijn die Jorritsma heeft ingezet en die met name Netelenbos met enorm veel druk probeerde door te zetten. In die periode is een meerderheid in de Kamer heel hard op de rem gaan staan. Later kwam er een discussie over de vraag of de NS ook moest dingen om het hoofdspoor. De Kamer heeft dit toen resoluut afgewezen. Uiteindelijk is de deal gesloten dat de NS een langdurige concessie zou krijgen, van tien of vijftien jaar – ik weet het niet meer precies. Daarmee waren we verlost van de discussie over concurrentie op het spoor. Daarbij kwam het Europese argument sterk naar voren. Als je aan concurrentie doet, kan Duitsland zomaar het hele Nederlandse spoor overnemen en blijft er in Nederland niks over. We wilden niet gekke Henkie zijn. De

Kamer heeft wel de gedachten van verzelfstandiging en marktwerking omarmd, maar heeft ze vervolgens uitgekleed, door een zware nadruk te leggen op het verlenen van concessies, waardoor dit in de eerste tien à vijftien jaar niet tot hun recht kwam. Dit deed de Kamer in de hoop dat het wel over zou waaien.

De heer **De Grave**: Misschien is het goed om dit even te markeren. Ik luister goed. In het regeerakkoord stond dat er geprivatiseerd zou worden. De minister wenste dit krachtig uit te voeren, maar desondanks zei de Kamer, na discussie, dat zij dit maar zeer beperkt wilde uitvoeren. Het beeld bestaat van een privatiseringsmachine die maar doordendert, maar er zijn wel degelijk momenten geweest dat de Kamer daar grenzen aan heeft gesteld. Het is des te meer opvallend omdat het in het regeerakkoord stond. Een Kamermeerderheid had daar dus ja tegen gezegd.

De heer **Reitsma**: Ja, maar het was een andere Kamermeerderheid die het corrigeerde.

De heer **De Grave**: Dat kan niet, want een regering heeft altijd een meerderheid voor een regeerakkoord.

De heer **Reitsma**: De PvdA zat in de regering. Het CDA zat op ongeveer dezelfde lijn als de PvdA en werd gesteund door GroenLinks ...

De heer **De Grave**: Dat is duidelijk, maar de PvdA had het regeerakkoord te onderschrijven.

De heer **Reitsma**: De PvdA speelde een cruciale rol in die partijen. Ik kan mij die debatten nog levendig herinneren, net als de onderonsjes die de Kamerleden daarbij hadden. De PvdA speelde een cruciale rol en heeft fors op de rem gestaan ten aanzien van dat deel in het regeerakkoord.

De heer **De Grave**: Maar we moeten dus vaststellen dat het mogelijk was dat, ondanks het regeerakkoord en ondanks de minister die dit krachtig steunde, er een Kamermeerderheid was die daarin een andere lijn heeft gekozen. Dat zegt iets over de verhoudingen en over de controle door het parlement. Dat is het onderwerp waar we het over hebben.

De heer **Reitsma**: Dat is correct.

De **voorzitter**: Ik wil de heer Jurgens ook uitnodigen om nog even terug te komen op het punt waarmee wij dit gesprek begonnen, namelijk de noodzaak van een publiekrechtelijk kader. Is er eerst wetgeving nodig, voordat de Kamer zou kunnen instemmen met dit soort grote operaties? Op die manier zou zij aan het begin bepaalde ijkpunten voor zichzelf kunnen vastleggen.

De heer **Jurgens**: Ons staatsrecht geeft een zeer grote ruimte aan het bestuur om die beslissingen zelf te nemen, in overleg met de wetgever. In de Grondwet alleen de waterstaat uitdrukkelijk geregeld. Ik denk niet dat het makkelijk zou zijn om die over te laten aan particuliere organisaties, mede vanwege de democratische inbreng bij de waterstaat. Van een hele hoop andere zaken hebben we echter in het verleden afgesproken dat de overheid die op zich moest nemen omdat die in het algemeen belang waren. Ik noem energie, gas, water en elektriciteit. Ik noem ook de woningbouw, wat betreft de verplichting om te zorgen voor goedkope huurwoningen voor degenen die niet in staat waren om zelf dure

woningen te kopen. Uit mijn eigen ervaring noem ik de omroep. Wij hebben beslist dat er een publieke dienst behoorde te zijn die zorgt voor een bepaalde uitkomst. Daarna is het de vraag hoe je dit principe politiek uitwerkt en hoe je dit juridisch uitwerkt. Ik verschil van mening met buurman Van den Berg omdat de publiekrechtelijke concessie volgens mij de enige juiste vorm is om dat te doen.

Wij kennen in Nederland geen traditie van publiekrechtelijke concessies. Wat we in het kader van de NS zojuist een concessie noemden, was een aangekleed privaatrechtelijk contract. Een publiekrechtelijke concessie is uitdrukkelijk zo geformuleerd dat de overheid daarin de voorwaarden stelt en de uitvoering ervan naloopt om te bezien of daaraan wel voldaan wordt. Ik noem het eenvoudige voorbeeld van de omroep. Een concessie is verleend aan een hoop omroeporganisaties. Zij behoren een aantal programma's te maken die in het algemeen belang zijn. Vervolgens wordt gecontroleerd of aan die concessievoorwaarde wordt voldaan. Als dat niet gebeurt, kan de overheid de omroep daarop aanspreken. Dan heeft de Kamer de mogelijkheid om de regering daarop aan te spreken en zelf invloed uit te oefenen op de gang van zaken. Bij een publiekrechtelijke concessie wordt de Kamer niet buitenboord gezet. In zo'n concessie kun je zelfs een aantal elementen aanwijzen die door een besluit van het parlement moeten worden bevestigd. In het geval van de spoorwegen is eerst verschrikkelijk geknoeid met privaatrechtelijke contracten – dat zeg ik als jurist – zonder dat eerst exact is vastgesteld wat men eigenlijk wilde bereiken. Wil je bereiken dat passagiers blijvend over een goed minimum-aanbod aan openbaar vervoer over het spoor kunnen beschikken, dan zouden alle andere stappen die je neemt daarvan afgeleid zijn. Dat kan en moet de Kamer kunnen controleren. Dat kan niet via de wet. Daarom ben ik het niet eens met de heer Van den Berg. Als de wet eenmaal is aangenomen, is de zaak uit handen van de Kamer. Het is heel vaak gebeurd dat door middel van wetgeving iets weggespeeld is wat de Kamer niet meer kan terugkrijgen. Als je via de wet wel de basisbevoegdheid van de overheid formuleert, maar het vervolgens vormgeeft door middel van een publiekrechtelijke concessie, blijven de overheid en dus ook de Kamer een vinger in de pap houden. Dat is niet gebeurd.

De **voorzitter**: Later is het niet gebeurd.

De heer **Jurgens**: Bij woningcorporaties is het niet gebeurd. Bij Vestia zien we dat.

De **voorzitter**: In het geval van NS is er later wel een concessie gekomen. Ik zie dat de heer Van den Berg signalen uitzendt. Wilt u nog even reageren, mijnheer Van den Berg?

De heer **Van den Berg**: Ik kan het betoog van collega Reitsma goed volgen wat betreft de visie op al of niet privatiseren van het vervoer. Er is echter nog iets anders aan de orde. In mijn ogen was dit wezenlijk. Na 1998, bij het nieuwe kabinet, kwam pas naar voren dat men een scheiding had aangebracht tussen de regeling van het vervoer en de infrastructuur. Er lag al een concept voor een Spoorwegwet. Toen is er een nota van wijziging gekomen. We zitten nog steeds in de situatie die daardoor is ontstaan. Het railinfrabeheer is eruit gehaald en is apart, privaatrechtelijk, geregeld. Daarmee kom ik terug op wat ik zojuist zei. Ik vond dit een foute ontwikkeling. We hebben het namelijk over het beheer van de hoofdinfrastructuur. In mijn visie hoort de hoofdinfrastructuur, of we het nou hebben over spoorwegen, dijken, kanalen, wegen of tunnels, in overheidshanden

te zijn. Om die reden achtte ik wetgeving uiterst essentieel. Wij kunnen het publiekrechtelijke beheer natuurlijk niet aan een private organisatie geven.

De **voorzitter**: U doelt dus op de situatie waarin ProRail wordt opgericht en het beheer krijgt over de infrastructuur. ProRail is natuurlijk wel voor 100% staats eigendom. Het is een staatsbedrijf, maar het is privaat georganiseerd. Vindt u dat het publiek moet worden georganiseerd? Wat heeft dat voor consequenties?

De heer **Van den Berg**: Misschien wordt het wat technisch, maar in mijn visie is het beheer van publieke werken heel essentieel, of het nu gaat over tunnels, wegen of spoorwegen. Beheer houdt in dat objecten aan hun publieke doelstelling moeten blijven beantwoorden. Ook moet met de publieke belangen rekening worden gehouden. Ik denk daarbij aan veiligheid, milieu en dat soort dingen. In mijn ogen is het beheer bij uitstek een overheidstaak. Daarom vind ik dat je het beheer van infrastructuur niet in private handen moet leggen. Je moet het ook niet privaat organiseren. We hebben het voorbeeld gehad van tunnelwetten, waarbij de beheersaspecten op een gegeven moment in private handen, in de handen van de financier, dreigden te komen. Daar heeft de Kamer zich toen wel tegen uitgesproken. Maar dat gebeurde hierbij dus wel.

De heer **Jurgens**: Misschien kan de heer Van den Berg even aan de commissie uitleggen wat hij onder beheer verstaat.

De heer **Van den Berg**: Beheer is een begrip in het waterstaatsrecht. Daar is het mee begonnen. De dijken en het water zijn voor ons in Nederland heel wezenlijk. Het begrip «beheer» wordt gebruikt bij alle infrastructuur. Het beheer houdt in de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het betreffende object ten behoeve van het publieke doel en het in stand houden van het object. Dat geldt ook voor de spoorwegen. Ik vind dat de overheid hiervoor verantwoordelijk is.

De **voorzitter**: De notie beheer is voor u dus een sleutel.

De heer **Van den Berg**: We gaan ook niet de dijken in private handen geven. In mijn ogen is dat althans ondenkbaar.

De heer **De Grave**: Dat begrijp ik, maar kunt u mij en de commissie ook nog even helpen met een antwoord op de vraag waarom een publiek belang niet kan worden behartigd door een bedrijf dat voor 100% in handen van de overheid is? Waarom moet het onderdeel zijn van de overheid en waarom kan het niet een onder de overheid vallend overheidsbedrijf zijn? We praten in het geval van de spoorwegen over een verzelfstandigd bedrijf, niet over een privaat bedrijf.

De heer **Van den Berg**: Er zijn twee redenen. De eerste reden is dat de kaders in het laatste geval privaatrechtelijk blijven, terwijl die naar mijn oordeel publiekrechtelijk moeten zijn. Dat vind ik heel essentieel. Er hoort een rechtstreekse verantwoordelijkheid te zijn. Een bewindspersoon of wie dan ook moet aanspreekbaar zijn op het verantwoord functioneren van onze infrastructuur.

De tweede reden is dat het op afstand plaatsen de rechtstreekse verantwoordelijkheid en de politieke controle daarop bemoeilijkt. Dit is mijn visie, waarover men heel duidelijk van mening kan verschillen. Dit soort taken, die typisch gaan over de infrastructuur, horen bij de overheid zelf te



blijven en horen publiekrechtelijk geregeld te worden. Daarmee wordt de verantwoording voor het functioneren in het publieke belang gegarandeerd.

De **voorzitter**: Is dat ook uw opvatting, mijnheer Jurgens?

De heer **Jurgens**: Dat is ook mijn opvatting. Bovendien maak ik uit de woorden van Frank de Grave op dat er sprake is van een misverstand. Als de heer Van den Berg praat over overheidsbedrijven, dan gaat dat over publiekrechtelijke bedrijven. Die zijn niet privaatrechtelijk, ook niet qua vorm. Er is geen aandeelhoudersvergadering. De vroegere PTT en de vroegere bedrijven voor gas en elektra in de stad waren overheidsbedrijven. Die hadden niets privaatrechtelijks. Het toezicht bij gas en elektra ging uit van de gemeenteraad. Het was niet georganiseerd als een privaatrechtelijke organisatie. Dit betekent dat binnen het rechtssysteem overheidsorganisaties kunnen bestaan die niet privaatrechtelijk zijn ingericht.

De **voorzitter**: Wij doelen hierbij op ProRail. ProRail is een privaat bedrijf.

De heer **Jurgens**: «Privaat bedrijf» betekent in de zin van het burgerlijk recht dat het in handen is van een aandeelhouder. Wie die aandeelhouder is, is niet relevant. Het blijft een privaatrechtelijke organisatie. De overheid heeft in dit geval alleen zeggenschap als aandeelhouder. De zeggenschap van aandeelhouders in een dergelijke nv is zeer gering, terwijl de zeggenschap van de overheid in een overheidsbedrijf veel groter zou zijn. Weliswaar kan een bedrijf verzelfstandigd zijn in een privaatrechtelijk bedrijf, maar het gaat om de vraag welke invloed de overheid heeft op dat privaatrechtelijke bedrijf. De rol van aandeelhouder is naar mijn gevoel veel te klein.

De **voorzitter**: De overheid is voor 100% aandeelhouder van ProRail. Het is een privaat bedrijf. De opvatting van de heer Van den Berg is dat het beheer van infrastructuur, in dit geval de spoorwegen, niet privaatrechtelijk geborgd moet zijn, maar publiekrechtelijk.

De heer **De Grave**: Ik vroeg alleen maar naar de argumentatie daarvoor. Voor de rest was het mij volstrekt helder dat er een verschil is tussen de twee.

De **voorzitter**: Mijnheer Reitsma, is het ook uw opvatting dat dit eigenlijk publiekrechtelijk had moeten worden georganiseerd?

De heer **Reitsma**: We hebben in het parlement in verschillende stadia gedebatteerd over de vraag hoe we de wegen financieren. We hebben een discussie gehad over tolwegen, over betaalstroken en over de Wijkertunnel. Daar was op zich wel draagvlak voor, zij het soms beperkt. De private markt kreeg een stuk eigendom en beheer van infrastructuur. Daarom was het wel enigszins logisch dat dezelfde discussie werd gevoerd over de railinfrastructuur. Wij hebben wel de afstemming op de gebruikers daarvan over het hoofd gezien. Er is wel voor gewaarschuwd, maar er is weinig aandacht aan besteed. Het gaat hierbij dus om het railinfrabeheer en het reizigersvervoer. Het was wel mogelijk dat het voor 100% een privaat bedrijf zou worden met 100% staatsaandelen, maar er is te weinig discussie gevoerd over de afstemming op de gebruikers. Als beide door de overheid worden aangestuurd, kan de overheid makkelijker bepalen hoe we het doen. Dan kan het parlement ook makkelijker de

minister aansporen om op te treden. Het parlement liet zich overigens niet snel uit het veld slaan. Als er bij railbeheer iets aan de hand was, riepen we namelijk wel de minister naar de Kamer. We gingen de minister erop bevragen. Het standaardantwoord van de minister was dan: ik ben aandeelhouder, ik sta op afstand. Dat zei de minister wel, maar de Kamer gaf als boodschap door dat zij zich hiervan niet zoveel aantrok en dat de minister signalen moest afgeven omdat het anders niet goed kwam. De minister zei aan het einde van het debat altijd in gesprek te gaan met de directie van het bedrijf.

De **voorzitter**: De NS is nu georganiseerd in een reizigerstak, wat een staatsbedrijf is, voor 100% in eigendom van de Staat, en in een privaat bedrijf ProRail, ook voor 100% eigendom van de Staat. U vindt dus dat dit niet goed uitpakt voor de reizigers en voor het afleggen van politieke verantwoording?

De heer **Reitsma**: Daar zit inderdaad het zwakke punt. Het pakt niet altijd goed uit.

De **voorzitter**: Maar wat vindt u daarvan?

De heer **Reitsma**: Dat het niet goed uitpakt. Dat vind ik. Bij de verzelfstandigingsoperatie en bij de scheiding van de twee bedrijven had daarom een sterker kader gemaakt moeten worden van de voorwaarden waaraan deze bedrijven moesten voldoen.

De **voorzitter**: Wij spitsen het vooral toe op ProRail, omdat de aandelen daarvan in bezit zijn van Financiën. Het ministerie van Financiën ziet voor zichzelf een bescheiden, normale rol weggelegd als aandeelhouder, vooral gericht op de bedrijfseconomische aspecten en niet op aansturing van het bedrijf als zodanig. Daarmee zegt u dat de politiek ProRail niet voldoende kan aansturen.

De heer **Reitsma**: Ja, daar zit het zwakke punt. Het parlement trok zich daar vaak niet zoveel van aan en gaf de minister wel boodschappen mee. Dan toonde de minister zich bereid om er met de directie over te praten.

De **voorzitter**: Is dat niet in hoge mate inconsistent van de Kamer, die wel instemt met dit arrangement, maar zich daarvan vervolgens, in uw woorden, niets aantrekt als het eenmaal juridisch en politiek moet functioneren?

De heer **Reitsma**: Ik denk zelf dat daar een weeffout gemaakt is. De zaak is te veel uit elkaar gehaald. De Kamer heeft de redenering van het kabinet gevolgd zonder dat wij ons sterk gericht hebben op de vraag wat er zou gebeuren als wij die twee bedrijven zouden verzelfstandigen en van beide bedrijven 100% staatsbedrijven zouden maken. Is de stroomlijning tussen die twee bedrijven wel goed en had daar iets beters voor geregeld moeten worden? Dat is de vraag die mij thans het meeste bezighoudt, los van de vraag of het een staatsbedrijf met aandelen zou moeten zijn of een dienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De beide bedrijven hadden beter op elkaar afgestemd moeten worden in een kader, waarbij de politiek ook had kunnen ingrijpen. Op dat vlak verdient het correcties.

De heer **Vliegenthart**: Ik zie dat de heer Jurgens ook reageert en daarom stel ik hem een vraag. De heer Tjeenk Willink zei afgelopen maandag dat de uitkomst van het debat was dat de minister zei dat hij er niet over ging, maar dat hij zou zien wat hij kon doen. Wat betekende dit staatsrechtelijk?

De heer **Jurgens**: Geen bal. De minister heeft geen bevoegdheden. Als de minister geen stok achter de deur heeft en niet tegen het bedrijf kan zeggen wat de consequenties zullen zijn als het niet doet wat de Kamer wil, dan zegt het niets. Daarom vroeg ik om tussendoor iets te mogen zeggen. Het woord «staatsbedrijf» duidt op een dienst van een ministerie of van een gemeente. Het woord «staatsbedrijf» moet niet gebruikt worden voor de huidige geprivatiseerde organisaties in de energie of in de spoorwegen. Dat zijn geen staatsbedrijven. Dat zijn bedrijven waarvan toevallig de Staat de enige aandeelhouder is. Een staatsbedrijf wordt wel degelijk gestuurd vanuit de Staat. Dan gaat het alleen maar over het middel van sturing. Daarbij pleitte ik voor de publiekrechtelijke concessie. Dat is een besturingsmiddel dat grote ruimte geeft aan de organisatie zelf, maar als er iets is, als de Kamer bijvoorbeeld vindt dat de woningbouwcorporaties niet meer voldoende zorgen voor goedkope woningen, kan de overheid ingrijpen. Via de concessievoorwaarden kan de overheid dan ook iets afdwingen. Het antwoord op de vraag van de heer Vliegenthart is dus: nee. De minister zal netjes aan de Kamer beloven dat zij zal gaan praten, maar ze zal praten zonder enige bevoegdheid in handen om iets af te dwingen.

Mevrouw **Vos**: Ik wil het helemaal scherp krijgen. Er wordt op dit moment wel gewerkt met beheersconcessies. Er worden dus concessies afgegeven voor het beheer. Van welke constructie was u voorstander, mijnheer Van den Berg? Ik heb gezien dat er in de parlementaire debatten sprake van is geweest dat er een zelfstandig bestuursorgaan zou ontstaan. Dit zou betekenen dat het bedrijf dat later ProRail zou worden, als zelfstandig bestuursorgaan zou worden georganiseerd. Kunt u daar misschien nog even op reflecteren? Wat was uw positie in het debat? Waar bent u nu voorstander van? Hoe had het naar uw idee geregeld moeten worden waardoor het publiekrechtelijk wel goed geborgd zou zijn?

De heer **Van den Berg**: In de Spoorwegwet die uiteindelijk, te laat, aan de Kamer is voorgelegd, was in aanvang de railinfrastructuur in een zbo ondergebracht. Je kunt je afvragen of je überhaupt een scheiding moet aanbrengen, maar dit kon niet anders in verband met het idee om verschillende vervoerders over de rails te laten rijden. Ik had geen onoverkomelijke bezwaren tegen die constructie, omdat je daarmee een duidelijk publiekrechtelijk kader hebt. Een zbo is qua besturing iets gans anders dan een privaatrechtelijk bedrijf. Mits het verantwoord zou zijn vastgelegd en er goede voorwaarden zouden gelden, had ik daar geen probleem mee.

Wat is er gebeurd? Er is een zeer ingrijpende nota van wijziging gekomen. De constructie van het zbo is daarmee uit het wetsontwerp gehaald en is vervangen door de privaatrechtelijke constructie die wij nu kennen. Ik voeg daaraan toe, ook in de richting van de heer Reitsma, dat de Kamer met een amendement is gekomen om die wijziging weer ongedaan te maken. De Kamer wilde dus teruggaan naar een zbo. De heer Reitsma zal zich misschien herinneren dat het CDA dit steunde. Onder de eerste concepttekst stond ook de naam van de heer Reitsma. Toen het wat verder in behandeling kwam, verdween het CDA weer als ondertekenaar. Het CDA heeft uiteindelijk niet voor het amendement gestemd. Vanuit mijn visie was dit zo wezenlijk dat wij, hoewel we erg blij waren dat er eindelijk

een Spoorwegwet was, uiteindelijk tegen die wet hebben gestemd. Wij beschouwden het als een weeffout dat de infrastructuur in een privaatrechtelijk kader was ondergebracht. Met een zbo had ik geen moeite gehad omdat dit meer garanties bood. Je kunt je afvragen of dit de ideale constructie was geweest, maar we praten nu achteraf. Met een zbo was in ieder geval voorzien in publiekrechtelijke kaders. Daarom was ik voor die constructie en tegen de wet, zoals die uiteindelijk tot stand is gekomen.

Mevrouw **Vos**: Welke extra mogelijkheden had het publiekrechtelijke kader ten opzichte van het privaatrechtelijke kader geboden voor de overheid en de politiek om te sturen?

De heer **Van den Berg**: Precies het punt waar we het net over hadden. Zoals de situatie nu is, kan de minister vriendelijk toezeggen dat zij zal gaan praten en dat zij dingen zal proberen over te brengen. Bij een zbo met een goed wettelijk kader liggen verantwoordelijkheden en bevoegdheden op verschillende niveaus, ook voor de minister. Daardoor is er ook een rechtstreekse formele bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor de Kamer. Je zit daarmee dus meer in de staatsrechtelijke sfeer van ministeriële verantwoordelijkheden, bevoegdheden en aansturing van de publieke belangen.

Mevrouw **Vos**: Wat is naar uw idee de aanleiding geweest van de minister om een switch te maken naar het privaatrechtelijke kader van de nv die is opgericht? Oorspronkelijk was het voorstel dat er een zbo zou komen.

De heer **Van den Berg**: Ik kan daar niet helemaal een antwoord op geven. Omdat ik niet een regeringspartij vertegenwoordigde, stond ik iets meer op afstand. Ik sluit mij aan bij wat de heer Reitsma eerder zei. Het vloeide naar ik meen voort uit het regeerakkoord van naar 1998. Daarin lag weer een veel sterkere nadruk op privatisering.

Mevrouw **Vos**: Mij intrigeert het dat een vrij kleine minderheid in de Kamer u heeft gesteund, maar dat ook partijen die eigenlijk zeer kritisch stonden ten opzichte van privatisering, de lijn van de minister, van een naamloze vennootschap, toch hebben gesteund. Ik kan dat niet goed plaatsen. Daarom stel ik u nogmaals de vraag of u zich iets kunt herinneren van dat debat. Blijkbaar heeft de minister gezegd dat het met de privaatrechtelijke constructie heel goed mogelijk was om ervoor te zorgen dat het goed zou komen met het beheer op het spoor.

De heer **Van den Berg**: Wat ik mij ervan herinner is dat we inderdaad veel geruststellende woorden hebben gehoord. Ik geef toe dat daardoor een kleinere minderheid mijn lijn heeft gevolgd. Ik vind persoonlijk dat we de echte argumenten, zoals wij er nu over praten, nooit goed hebben uitgediscussieerd. Het was beleid. Dan weet je hoe het gaat. U hebt die ervaring zelf ook. Op een gegeven moment wil een parlementaire meerderheid dat beleid uitvoeren. Wat je dan ook naar voren brengt, het helpt niet echt. Zo is het toen ook gegaan. Misschien heeft de heer Reitsma nog andere herinneringen. U zult het mij niet kwalijk nemen dat ik het zeg, maar ik vond het debat wat dit betreft destijds wat onder de maat.

Mevrouw **Vos**: Uiteindelijk is er gekozen voor de constructie van de beheersconcessies, maar dan blijkbaar met een privaatrechtelijke partij. Ook bij die vorm kan de overheid kaders stellen en afspraken maken. Ook

ligt er een concessiewet aan ten grondslag. Vindt u ook dat kader onvoldoende voor de overheid om haar rol en taak goed te vervullen?

De heer **Van den Berg**: Ik begrijp de vraag. Ik heb openlijk uiteengezet dat de destijds gekozen structuur voor het beheer van de hoofdinfrastructuur voor mij een te mager kader is.

De heer **Reitsma**: Ik kan er nog wel iets op aanvullen. Ik kan de discussie niet meer voor 100% voor de geest halen, maar in 1998 speelden naar mijn mening twee belangrijke dingen een rol. In de eerste plaats zat het kabinet met minister Netelenbos heel sterk op de lijn van privatisering in plaats van een zbo. Dat vloeide voort uit het regeerakkoord. In de tweede plaats lagen in diezelfde periode of een paar jaar daarvoor een paar zbo's fors onder vuur, onder andere in rapporten van de Algemene Rekenkamer. Binnen mijn partij werden we wel terughoudend ten aanzien van het oprichten van zbo's. In de discussie tussen bepaalde regeringspartijen en oppositiepartijen werd dan maar gekozen voor de lijn van privatisering. De scepsis die er bestond, zou men via de concessies inbrengen, om daar te regelen wat men anders door middel van een zbo had kunnen regelen. Het zbo werd op een gegeven moment een besmet onderwerp. Dat speelde toen een belangrijke rol. Ik kan mij herinneren dat mijn eigen partij ook niet voor die lijn koos, omdat zij daar een aantal negatieve ervaringen mee had. Wel wilde mijn partij een aantal waarborgen hebben die we in moesten bouwen.

De **voorzitter**: U koos dus voor een model waarbij de afstand nog groter werd gemaakt dan in het geval van een zbo. Door middel van de beheerconcessie dacht u dit te kunnen sturen. Daar vertrouwde u toen op. Hoe kijkt u daarop terug?

De heer **Reitsma**: Ik blijf nog van mening dat dit wel mogelijk moet zijn, maar dan moet je het vermoedelijk in de concessie beter regelen dan we het nu geregeld hebben. Wij hebben verschrikkelijk veel debatten over de Nederlandse Spoorwegen gevoerd, soms bijna wekelijks. Het spanningsveld was elke keer dat de Kamer op de rem stond. Zij wilde meer in de concessie hebben, terwijl de minister dat eigenlijk niet wilde, omdat dit strijdig was met Europa. De minister wilde van de stoel af bij de Nederlandse Spoorwegen, terwijl de Kamer via heel zware concessies enigszins op de stoel van beide bedrijven wilde blijven zitten.

De **voorzitter**: Ik wil gauw doorgaan naar een ander thema. In de afgelopen periode zijn er verscheidene oud-bewindslieden geweest, ook voor de commissie Spoor van de Tweede Kamer, die hebben gezegd dat, als zij hierop terugzien, constateren dat het een weeffout was. De Tweede Kamer heeft ook een keer een onderzoek ingesteld naar de splitsing. Zij heeft gezegd dat dit achteraf gezien een onverstandig besluit was. Wij hebben nu geanalyseerd hoe het zit met de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke aspecten en wat de mogelijkheden van de minister zijn om aan te sturen, met concessies of anderszins. Wat is uw commentaar op deze evaluatiestudies van de Tweede Kamer en de uitspraken van oud-bewindslieden? Is er een verband tussen de parlementaire besluitvorming van destijds en de uitkomsten van nu en wat zou je moeten doen? Ik besef dat ik een brede vraag stel, maar toch vraag ik om een beknopt antwoord.

De heer **Van den Berg**: Ik kan hier kort over zijn. Dit is wel het punt waar het destijds, althans voor mij, ook om ging. Ik heb het toen al een weeffout genoemd. In de praktijk is naar mijn mening gebleken dat dat helaas een terechte constatering was.

De **voorzitter**: Hoe kijkt u nu verder? Welke les moeten wij trekken?

De heer **Van den Berg**: Ik begrijp de opmerking die collega Reitsma maakte over zbo's, want dat is natuurlijk ook een discussie. Ik weet niet of wij daarop nog apart terugkomen. Wildgroei van zbo's was een thema in de politiek en ook in de juridische literatuur, blijkens diverse rapporten. Daar zat een punt achter dat enigszins vergelijkbaar is met wat wij over NS hebben gezegd.

Veel te lang hebben een goede juridische vormgeving en een integraal kader voor zbo's ontbroken. De Kamer heeft er meerdere malen op aangedrongen dat er een kaderwet zou moeten komen voor zbo's, juist om de structuren helder te maken. Mevrouw Scheltema spreekt u nog, die daarin een beetje het voortouw heeft gehad. Ik heb ook geprobeerd hieraan een kleine bijdrage te leveren. Wij hadden veel zbo's. Bij het ene was het volstrekt anders geregeld dan bij het andere, waardoor er sprake was van een lappendeken. De reserves die er toen waren bij zbo's begrijp ik wel, want dat had daarmee te maken.

Dus een ander fundamenteel punt is dat wij veel eerder naar goede wetgeving hadden moeten gaan. De situatie van nu beoordeel ik inderdaad als rechtstreeks voortvloeiend uit onjuiste beslissingen in het verleden.

De **voorzitter**: Anderen die nog kort hierbij willen aansluiten?

De heer **Reitsma**: Volgens mij moet je niet terugvallen op de situatie van voor 1980. Dat betekent dat je ofwel de situatie repareert door er een werkelijke zbo van te maken, maar dan moet je naar mijn mening eerst politiek een helderder kader maken voor de rol die de minister speelt in een zbo en voor de vraag welke zeggenschap en welke aansturingsinstrumenten hij heeft. Of je moet zeggen dat je de situatie corrigeert via de concessies, die er dan op gericht moeten zijn dat een bewindspersoon een grotere controle op de uitvoering ervan heeft en sterke beïnvloedingsmogelijkheden om in te grijpen wanneer de zaak uit het spoor loopt. Ten slotte moet je ervoor zorgen dat de verschillende bedrijven die met één product bezig zijn en met verschillende concessies te maken hebben, zoals reizigersvervoer en infrabeheer, veel meer de zaken op elkaar afstemmen. Dat moet je dan regelen in die concessies. Ik blijf geloven dat dat via het concessie-instrument mogelijk is maar dan moet je sterk ingrijpen, want wij moeten niet doorgaan zoals het nu is.

De **voorzitter**: Mijnheer Jurgens nog?

De heer **Jurgens**: Het laatste halfuur is het almaar over de spoorwegen gegaan. De andere onderwerpen die u behandelt, kennen geheel eigen problemen die afwijken van die van de spoorwegen. Ik noem bijvoorbeeld de post. Wat ik in het geheel mis, is discussie over de vraag of het uiteindelijke resultaat van de actie tot verzelfstandiging of privatisering de burger voordelen heeft gebracht of niet. Er zijn geen postkantoren en geen postbodes meer. Is dat een voordeel voor de burger of is dat een stommititeit van ons geweest?

De **voorzitter**: Daar komen wij zo dadelijk nog op. Ik geef nu het woord aan collega De Lange die de gedachtewisseling met u zal voortzetten. Wij willen dan ook wat nadrukkelijker kijken naar de werkwijze binnen het parlement.

De heer **De Lange**: Mijne heren, ik ben blij dat wij zoveel collectief parlementair geheugen hier aan tafel hebben. Dat leidt tot interessante gesprekken. Een punt waarop ik wil ingaan, is het volgende. Het gaat in de jaren negentig bij veel privatiserings- en verzelfstandigings-trajecten om heel grote projecten met in veel gevallen een heel lange looptijd en met grote repercussies voor de burger en de samenleving. De vraag die aan de orde komt is of het parlement, als borger van het publieke belang, het belang van de burger, in staat is gewoest om dit op een goede manier te controleren. Werd de Kamer in de aanvang van zo'n groot project voldoende geïnformeerd om de discussie goed te kunnen voeren en dat publieke belang te borgen? Hoe was in de verschillende fracties het debat intern geregeld? Werd dat overgelaten aan fractiespecialisten of was de fractie er als geheel voortdurend bij betrokken? Laat mij beginnen bij de heer Jurgens, indertijd vertegenwoordiger van een wat grotere fractie.

De heer **Jurgens**: Ik vrees dat het antwoord van alle fracties, behalve de kleintjes, zal zijn dat de fractiespecialisten hier dominerend optreden. Wanneer je je daarmee als jurist probeerde te bemoeien en zei: volgens mij klopt dat-en-dat niet, had je wel eens een collega die riep dat hij je dankbaar was voor die opmerking en dat die zou worden verwerkt, maar het was toen niet mogelijk om naast je eigen forse portefeuille helemaal diep in z'n voorstel te duiken. Het enige waar ik mij voortdurend mee bemoeide, was het geroep om het feit dat de Europese Unie een bepaalde maatregel eiste. Daar de kennis binnen fracties van het Europese recht abominabel is, laten zij zich buitengewoon snel overtuigen door de minister dat iets moet van Brussel. In de meeste fracties heb je een handvol Europakenners, die dan roepen: waar staat dat? Wij kennen protocol 26 bij het Verdrag van Amsterdam waarin staat dat de nationale staat, wanneer die onderwerpen van algemeen belang verklaart, daarvoor een publiekrechtelijke regeling mag maken. Het stond ons volkomen vrij om de spoorwegen geheel in eigen hand te houden. Het stond ons geheel vrij om de PTT te laten bestaan zoals die was. Of dat verstandig was, is een tweede, maar als je op elk argument dat het moest van Europa zei: «ja, maar ik zie dat nergens, op grond van welk verdragsartikel moet dat dan en welke richtlijn verplicht daartoe?», dan kreeg je van de specialisten zelden een behoorlijk antwoord, om de simpele reden dat zij er niets van wisten.

De heer **De Lange**: En als de Kamer met zo'n project geconfronteerd werd, had u dan het gevoel dat de analyse vooraf door het kabinet voldoende steun bood voor de Kamer om die controlerende rol goed te kunnen uitvoeren en de discussie goed te kunnen voeren?

De heer **Jurgens**: Nee, omdat in beide Kamers het lidmaatschap van de commissie Europese Zaken helemaal onderaan de pikorde kwam. Toen ik in 1990 in de Tweede Kamerfractie van de PvdA kwam als opvolger van iemand die ziek was geworden en alle posten al verdeeld waren, was naast justitie de enige plek die nog over was de commissie Europese Zaken. Daar heb ik mij overigens con amore in gestort. Toen bleek mij ook dat het een buitengewoon belangrijk onderwerp was, maar het staat niet



voor niets onderaan de pikorde. Het interesseert de mensen namelijk heel weinig, want de besluitvorming ligt in Brussel.

Dat betekent dus dat de normale parlementaire controle veel te zwak was op alle argumenten die worden aangevoerd door een regering of door een andere fractie dat een bepaald beleid zus of zo moet worden gevoerd. Wij hadden ook geen steun. De Eerste Kamer heeft sowieso heel weinig steun, behalve een uitstekende documentatieafdeling. Bij de Tweede Kamer, waar ik in de commissie Europese Zaken zat, had je een handvol toegewijde ambtenaren die ons steunden bij het werk, maar het is een kolossaal werk dat zich in Brussel afspeelt. Wat de omvang ervan betreft is het belangrijker dan wat zich bij ons in het wetgevingsapparaat afspeelt, terwijl maar een klein deel van de Kamer zich daarmee bezighoudt. Samenvattend op uw punt: als de regering aan komt zetten met het argument dat iets moet vanwege Europese regelgeving, is de tegenexpertise vanuit de Kamer, en zelfs de wens om zulke tegenexpertise te gebruiken, buitengewoon zwak. Ik heb niet de indruk dat dat sinds mijn tijd anders is geworden.

De heer **De Lange**: Dank u. Mijnheer Van den Berg, in uw geval vielen het fractiewoordvoerderschap en het lidmaatschap van de fractie zo ongeveer samen. Hoe kijkt u tegen deze problematiek aan?

De heer **Van den Berg**: Ik zei daarstraks al even dat het lidmaatschap van een kleine fractie in ieder geval het voordeel heeft dat je wat over de grenzen van de verschillende portefeuilles en departementen heen kunt kijken. Dat gaf best eens interessante waarnemingen. U zult ook geconstateerd hebben dat vooral in het begin – later is daar wat meer regie op gekomen – de aanpak van verzelfstandigings- en privatiseringsoperaties heel sterk departementaal gebonden was. Het ene departement deed het op een bepaalde manier, het andere departement had weer een andere visie. Vandaar ook de versnippering bij zbo's, want er was bijna een ander type zbo naargelang het departement dat daar om het zo maar te zeggen de moeder van was. Er was geen duidelijke consistente visie. Later is dat wel verbeterd toen er op verschillende momenten ministeriële regiegroepen kwamen.

Hoe ging dat in een kleine fractie? Dat zal u duidelijk zijn. Er zijn natuurlijk veel minder mogelijkheden om echt wezenlijk in zulke grote projecten te duiken. Ik had zelf, zoals u vanochtend misschien ook hebt gemerkt, een paar invalshoeken om hiernaar te kijken. In het bijzonder keek ik naar de staatsrechtelijke en juridische aspecten. De bewerktuiging ligt voor een grote fractie natuurlijk iets makkelijker, met meer eigen ondersteunend personeel. Voor een kleine fractie was het gewoon niet te doen. Het is mijn waarneming dat de Kamer als geheel vooral in de jaren tachtig en begin jaren negentig duidelijk te weinig bewerktuigd was om dit soort grote projecten aan te pakken en de commissie daarin te ondersteunen. Later hebben wij constructies gekregen als de werkwijze voor de grote projecten. Er is een speciale onderzoeksafdeling gekomen, maar dat is eigenlijk allemaal van na de projecten waarover wij het hier hebben. Dus de bewerktuiging van de Kamer om echt tegenspel te bieden was gering. Ruimte was er nauwelijks. Wat wij wel hebben gedaan bij een paar van deze projecten, ook bij de NS-overeenkomsten waarover wij het daarstraks even hadden, is dat wij als commissie dan wel eens zelf expertise inhurden. Dat hebben wij ook bij bepaalde tunnelprojecten gedaan, waarbij wij ad hoc juridische of financiële expertise van buiten inhurden. Maar in totaliteit was de Kamer naar mijn mening voor dit soort projecten niet voldoende bewerktuigd.

De heer **De Lange**: Had u het gevoel dat de analyse vooraf die geboden werd bij een dergelijk groot project, adequaat was om de Kamer te helpen haar controlerende taak uit te oefenen?

De heer **Van den Berg**: Dat is denk ik nogal verschillend voor verschillende projecten. Bij sommige projecten lag er een goed verhaal, waar je natuurlijk best kanttekeningen bij kunt zetten, maar waar wel alle aspecten in zaten. Met name in het begin prevaleerde de bezuinigingsnotie heel sterk. Toen kreeg je vaak verhalen die vooral op het financiële aspect ingingen. De andere aspecten, zoals wat het nu betekent voor de burger of wat de beleidsmatige of juridische consequentie was, kwamen nauwelijks aan bod. Dat is mijn waarneming.

De heer **De Lange**: Dank u wel. Mijnheer Reitsma, wilt u op dezelfde punten ingaan?

De heer **Reitsma**: De discussie werd in onze partij niet enkel overgelaten aan een fractiespecialist. Een grote partij heeft altijd het geluk dat je met een stuk of zes, zeven, acht mensen in een fractiecommissie zit waar je de onderwerpen stevig met elkaar doorspreekt, waarvoor je zelf een aanzet geeft. Je toetst eerst heel sterk bij je fractiegenoten voor je een goede lijn te pakken hebt en of er niet argumenten een andere kant op moeten of bij moeten komen.

Over mediagevoelige onderwerpen, zoals NS dat was ...

De heer **De Lange**: Nog steeds!

De heer **Reitsma**: ... waren meer fractieleden geïnteresseerd om zo'n discussie te voeren dan over onderwerpen die nauwelijks aandacht in de media hebben en voor een burger wel van belang waren. Over dingen die helemaal niet gevoelig waren werd nauwelijks gediscussieerd; die gingen zo door.

Als de regering met een bepaalde lijn kwam bij een onderwerp dat te maken had met verzelfstandiging of privatisering, koos men heel vaak toch voor het instrument dat er eerst een adviescommissie kwam die een gedegen rapport maakte. Daar kwam het kabinet dan met een kabinetsreactie overheen. Zo'n commissie maakte dan de analyse. In een aantal gevallen konden wij die als Kamer goed gebruiken maar in een aantal andere gevallen zaten er ook grote witte vlekken die je eigenlijk als parlement zelf verder moest gaan onderzoeken. Daar was, zeker in het begin van de jaren negentig, weinig knowhow en ruimte voor. Dat is in latere jaren door de instelling van de commissie voor de Rijksuitgaven en door het inhuren van eigen onderzoek voor bepaalde grote projecten sterk verbeterd. Daardoor kreeg het parlement in de discussie met de regering een sterkere positie. Dat hadden wij niet eind jaren tachtig, begin jaren negentig, terwijl het voor een aantal onderwerpen wel wenselijk zou zijn geweest.

Ik sluit mij aan bij de woorden van de heer Jurgens. Van de Europese invalshoek was de Kamer niet direct overtuigd als het kabinet met argumenten van dien aard kwam. Er moesten dan andere argumenten komen. Dat heeft er wel toe geleid dat wij als Kamer hebben gezegd de richtlijnen van de verschillende Europese raden sterker te willen volgen. Alleen was daar politiek gezien heel weinig interesse voor, terwijl de noodzaak heel groot was. Dat betekent dat het vooral werd overgelaten aan beleidsmedewerkers en een bureautje van de Kamer, dat de voorzetten gaf, die dan ook trouw aan de minister werden voorgelegd.

De heer **De Lange**: Als veel fracties – de SGP wat minder, zo begrijp ik – zich vooral lieten vertegenwoordigen door fractiemedewerkers, kun je de vraag stellen, aangezien de tijd die al deze projecten in beslag namen zich in het algemeen uitstrekte over meerdere kabinetsperiodes, in hoeverre de continuïteit van de discussie was gewaarborgd. Op het ene moment had je de ene woordvoerder vanuit een fractie en een paar jaar later een heel andere woordvoerder. In hoeverre heeft dat het proces belemmerd of juist geholpen? Ik zou daarover graag eerst de opvatting van de heer Van den Berg horen.

De heer **Van den Berg**: Ik dacht dat de SGP-fractie als redelijk consistent bekend staat. Het woordvoerderschap in onze fractie besloeg vaak meerdere jaren, zoals u ook weet. Dus de continuïteit was bij ons verzekerd.

De heer **De Lange**: U hebt het zestien jaar gedaan.

De heer **Van den Berg**: Ja, collega Van der Vlies nog langer, die ook een aantal van dit soort projecten heeft behandeld.

De heer **De Lange**: En de consistentie?

De heer **Van den Berg**: Die moeten anderen maar beoordelen.

De heer **De Lange**: Was er een bredere observatie, in de Kamer als geheel?

De heer **Van den Berg**: Wat ik wilde zeggen, is dat voor de kleine fracties de overbelasting aan onderwerpen een ander probleem is. Ik heb mij intensief beziggehouden met de NS. Ik noem bijvoorbeeld het dossier over de PTT, ook een verzelfstandiging. Dan haalde je daar een aantal elementen uit. Zo ging dat gewoon, want de tijd ontbrak om daar op dezelfde manier zo intensief mee om te gaan. Het is niet anders. Dus dat is een belemmering in een kleine fractie.

De heer **De Lange**: Dank u. Mijnheer Jurgens?

De heer **Jurgens**: De heer Reitsma zei net terecht dat van een grotere fractie meerdere leden in een commissie zitten, dus in het geval van de spoorwegen in de commissie voor Verkeer en Waterstaat. Het is prettig dat die onderlinge discussie dan nog plaatsvindt, maar de vraag is of de politieke discussie tussen die vijf of zes mensen en de rest van de fractie plaatsvindt. Terecht zei de heer Reitsma dat die discussie zal plaatsvinden als een politiek gevoelig onderwerp aan de orde is. Maar bij een complexe zaak, zoals de privatisering of verzelfstandiging van een grote onderneming, valt het niet mee om naast je zware portefeuille ook nog het geheel van zo'n wetsvoorstel te bekijken en op zijn merites te beoordelen. In dat gesprek binnen de fractie of in de Kamer luister je dus naar de collega's die in die sector samen actief zijn. Dat zijn in een grotere fractie meerdere mensen. Als zij het onderling met elkaar eens zijn heb je een buitengewoon groot probleem. Het grote voordeel was als de fractiegenoten in de betrokken commissie het onderling niet met elkaar eens waren, want dan kon je ze tegen elkaar uitspelen. Daar was ik een meester in.

Ik heb niet de pretentie dat ik in staat zou zijn op hun niveau over het onderwerp mee te praten. Dat is ook onmogelijk. Ik had altijd verschrikkelijk veel bewondering voor de manier waarop kleine fracties in staat

waren de gang van zaken in de breedte te volgen, maar zij konden het zich dan ook permitteren om die zaken eruit te halen die zij belangrijk vonden, terwijl wij natuurlijk wel het hele wetsontwerp grondig moesten doornemen.

De heer **De Lange**: Prima, dank u. Mijnheer Reitsma?

De heer **Reitsma**: Bij een paar verzelfstandigs- c.q. privatiseringsoperaties is mijn beeld dat het merendeel van de woordvoerders redelijk lang in het parlement zaten, waardoor er een behoorlijke continuïteit in de woordvoering zat. Dat geldt voor een aantal fracties. Als je dat bij elkaar optelde, was bij een ruime meerderheid die continuïteit aanwezig.

Bij het feit dat dat later flink is gewijzigd doordat Kamerleden minder lang in het parlement zitten mag je best een kritische noot plaatsen, want het collectief geheugen gaat weg.

Een tweede punt, dat ik zonet ook al heb genoemd en dat toch wel een rol speelt, is dat een onderwerp als de spoorwegen een mediagevoelig onderwerp was. Daardoor ging de hele fractie als er een hoofdlijnen debat was – het onderwerp werd wel in de fractie gebracht, niet alleen in een commissie – zich er wel mee bemoeien, omdat het politiek relevant en mediagevoelig was. Maar onderwerpen die dat karakter niet hadden, waren vaak hamerstukken in de fractie.

De heer **De Lange**: Dank u. Ik wil naar een heel ander punt gaan. Als Eerste Kamer, als chambre de réflexion, zijn wij af en toe geïnteresseerd in terugkijken, hoewel veel mensen zullen betogen dat terugkijken gemakkelijk is. Ik wil u voorleggen hoe u achteraf terugkijkt op de procedures en op de genomen besluiten, vooral in het licht van een recent SER-rapport over privatisering en verzelfstandiging. Daarin wordt tamelijk onomwonden gesteld dat de publieke belangen, de belangen van de burger, bij deze processen niet altijd voldoende in beeld zijn geweest. Hoe kijkt u zelf terug op die periode, waarin deze grote processen zich hebben voltrokken? Deze vraag stel ik allereerst aan de heer Reitsma.

De heer **Reitsma**: Ten eerste had het parlement bij een aantal grote projecten zelf meer onderzoek moeten doen en deskundigheid moeten inschakelen om adequater een aantal witte vlekken die nu zijn ontstaan te kunnen pareren. Dat is een van de alleressentieelste dingen geweest. Als het parlement dat had gedaan, waren een aantal processen toch anders verlopen.

De heer **De Lange**: Dat is tegelijkertijd dus een les voor de toekomst?

De heer **Reitsma**: Jazeker. Ten tweede, als je tien of vijftien jaar ervaring hebt met geprivatiseerde overheidsbedrijven die werken in het publieke domein, dan is het nogal logisch en gelukkig dat er een kanteling komt waardoor een aantal zaken misschien toch enigszins moet worden gecorrigeerd. Zo zie ik de visie van het SER-rapport ook.

Ten derde spraken kabinet en Kamer wel vaker over de belangen van de burgers. Dan kwam vaak naar voren dat de burgers erop vooruitgingen, maar dat werd nooit zwaar onderbouwd of kon nooit bewezen worden. Ik herinner mij bijvoorbeeld de hele discussie over de energiesector, waarvan met name de toenmalige ministers zeiden dat de energieprijzen door de marktwerking echt omlaag zouden gaan en dat de burgers daar grote voordelen bij zouden hebben. Maar aan de andere kant gingen wij de energie belasten. Je had geen zicht op internationale ontwikkelingen,

dus zo'n stelling is nooit te bewijzen. Dit blijft een discussie waar je niet uitkomt.

De heer **De Lange**: Duidelijk.

De **voorzitter**: Mijnheer Jurgens, wilt u zich met het oog op de klok beperken tot de vraag of publieke belangen voldoende zijn gewogen bij de aanvang?

De heer **Jurgens**: Ik denk dat je terugkomt bij het punt waarmee de heer Van den Berg en ik zijn begonnen, namelijk de belangen van de burger. Dat is niet gebeurd omdat niet eerst een denkkader is geschapen waarbinnen je spreekt over verzelfstandiging of privatisering van bestaande publieke diensten.

Vervolgens is er ook geen politiek kader waaraan je het kunt toetsen. Je maakt een denkkader of het nog past in wat je hebt bedacht in een nota. Vervolgens heb je een politiek kader waarin je de vraag stelt hoe je het kunt organiseren wat je hebt bedacht en wat daarvoor de beste manier is. Daaronder vallen de gevolgen voor de burger.

Het derde is een juridisch kader waarbinnen dat dan moet worden gevat. U vraagt naar de witte vlekken uit het verleden. Het feit dat in geen van de gevallen op een consistente manier deze opzet – denkkader, politiek kader en juridisch kader – is geformuleerd, zodat de Kamer en de publieke opinie de voorstellen daaraan konden toetsen, is een buitengewoon groot gebrek.

De heer **De Grave**: Ik wil dit punt graag in samenhang bekijken met het besluitvormingsproces. Misschien kunnen wij dat nu maar het beste samenvatten. Wat de heer Jurgens zegt, hebben wij hier veel gehoord. Misschien moeten wij even een slagje dieper gaan.

Hoe zou dat politieke kader eruit moeten zien? Of is dat nu bij uitstek iets waarover verschillend wordt gedacht door politici? Wat is dat politieke kader dan precies? Wat is dat toetskader? Is dat dan niet bij uitstek een politieke afweging waarin politici, afhankelijk van de weging van argumenten, verschillend kunnen denken?

De heer **Jurgens**: Dat ben ik met u eens. Ik ga uit van een pluralistisch politiek kader dat elke groep voor zichzelf heeft bedacht, in mijn geval de PvdA, die heeft nagedacht over de gevolgen van de zaak binnen het eigen politieke kader. Natuurlijk kunnen die gevolgen verschillen tussen de partijen. Maar vervolgens moet je toch samen tot een juridisch kader komen waarin zij worden neergelegd. Daarover valt naar mijn mening redelijkerwijs in het wetgevingsproces met elkaar te praten.

De heer **De Grave**: Dus dan zou je zeggen dat zo'n toetskader moet aangeven op welke punten over een onderwerp nadrukkelijk uitspraken moeten worden gedaan, waar een regering op moet ingaan en waar een Kamer antwoord op moet geven. Dat blijven altijd politieke discussies waarin die weging verschillend door verschillende partijen kan worden beoordeeld. Met andere woorden, het is dus geen wiskundesom, het blijft wel degelijk een weging van belangen, maar je kunt er wel voor zorgen dat die weging van belangen beter en gestructureerder een plek krijgt.

De heer **Jurgens**: Dat is geen wiskundesom, maar als ik terugga naar de negentiende eeuw waarin een aantal zaken tot publiek belang zijn verklaard en ook zijn uitgevoerd, hoeft het nog niet eens van verschillende

politieke opvattingen afhankelijk te zijn. Je kunt zeggen: deze zaak is zo belangrijk, dat gaan wij samen doen, los van je partijpolitieke invalshoek.

De heer **De Grave**: Maar dan kan ook na verloop van tijd weer anders worden gewogen wat eerst een publiek belang was en wat het daarna niet meer is.

De heer **Jurgens**: Ik heb lange discussies met de heer De Grave gevoerd over dit onderwerp. Hij heeft volkomen gelijk.

De heer **De Grave**: Het gaat mij even om de structuur. Ik wil even scherp hebben dat hierover geen misverstand kan ontstaan, want er is geen wiskundig toetsingskader waaruit een conclusie komt. Het blijft wel een politieke weging. De kern daarvan is, zoals u dat aangeeft, dat het wel heel duidelijk is welke elementen nadrukkelijk in de besluitvorming een plek moeten krijgen.

De heer **Jurgens**: Het mooie voorbeeld dat genoemd werd is de regeringsverklaring van 1998, waar plompverloren in stond: privatisering van de spoorwegen. Dat was in ieder geval in de club waartoe ik behoor niet voldoende vooraf besproken. Wel stond het plompverloren in de regeringsverklaring. Hoezeer wij het ook hebben over regeringsverklaringen die verder de rest van de zaak beheersen, hier had je er wel voor kunnen zorgen dat vooraf bij ons de gevolgen van dit onderdeel van het regeerakkoord waren doorgepraat. Ik denk dat er bij de VVD minder problemen mee waren.

De heer **De Lange**: Ik wil graag de heer Van den Berg de gelegenheid geven om zijn licht over deze zaak te laten schijnen.

De heer **Van den Berg**: Ik kan daarover kort zijn. Ik kan mij grotendeels aansluiten bij wat de heer Jurgens heeft gezegd, maar ik moet even noodgedwongen generaliseren. In het algemeen is mijn indruk dat het belang van de burger verre ondergeschikt was aan het belang van de overheid, als u begrijpt wat ik bedoel.

De invalshoek was steeds: er moet gereorganiseerd of bezuinigd worden. De ijkpunten, voor zover ze er al waren, lagen vooral aan de kant van de overheid. Van de week is bij u naar ik meen ook gesproken over nulmetingen, maar ik kan mij niet herinneren dat bij bepaalde operaties duidelijk is gezegd: wij staan nu hier, wat de effecten voor de burger betreft vinden wij dat dit de marges zijn binnen welke de effecten van zo'n operatie zouden moeten blijven, positief of negatief. Dat was er helemaal niet, althans in mijn geheugen, zoals ik u eerlijk moet zeggen. Ik heb natuurlijk niet meer alle dossiers kunnen raadplegen. Dus er werd gezegd: wij verwachten – dat was vaak de zinsnede – dat dit voor de burger positieve effecten heeft en misschien leidt tot minder lasten. Dat werd echter niet onderbouwd en was ook niet systematisch als een soort evaluatiepunt ingebouwd in operaties, in de zin van: als wij een effect niet bereiken, zijn wij dus eigenlijk niet goed bezig, dan blijkt dat wij eigenlijk een andere weg hadden moeten kiezen.

De heer **De Lange**: Kunt u dat concretiseren door te zeggen welke belangen van de burger precies ondergesneeuwd zijn geraakt of onvoldoende aandacht hebben gekregen?

De heer **Van den Berg**: In de eerste plaats natuurlijk het financieel belang. Het gaat vaak ook om diensten van de overheid. Wat gaat dat

kosten? Ik heb een interessant voorbeeld, dat u naar ik meen niet direct in uw onderzoek hebt betrokken maar waarom tot op de dag van vandaag heel wat te doen is geweest, namelijk de privatisering of verzelfstandiging van het Loodswezen. Die bleek al vrij snel te leiden tot een aanmerkelijke kostenverhoging voor de scheepvaart, wat veel commotie veroorzaakte en waar wij jaren mee bezig zijn geweest. Dat was typisch een voorbeeld van een operatie waarbij het gewoon ging om het standpunt: dat moet op afstand, wij moeten er als overheid minder mee te maken hebben. De effecten voor de branche waren behoorlijk ingrijpend. Zo zijn er meer operaties waar best nog heel wat discussie over geweest is, zoals het Kadaster. Mijn waarneming is misschien wat beperkt tot de operaties die ik heb gezien, maar ik kan mij niet herinneren dat dat nu echt een wezenlijk punt was.

Een ander punt waarbij u ook naar het effect zou kunnen kijken is: wat is de betrokkenheid van de burger, wat voor beïnvloedingsmogelijkheden heeft de burger? Of komt hij juist nog veel verder op afstand te staan? Dat is ook een effect.

De heer **De Lange**: Dat is inderdaad ook een effect. Mijnheer Reitsma, wat ziet u als eventuele belangen van de burger die in de processen toch evident meer aandacht hadden moeten krijgen?

De heer **Reitsma**: De burger kijkt heel sterk naar het product dat de overheid of dat een bedrijf levert en naar de prijs. Dat is, kort door de bocht, voor de meeste burgers essentieel. Dat argument werd in de debatten door bewindslieden ook bijna altijd genoemd: ofwel het is goed omdat de prijs niet omhooggaat, ofwel het is goed omdat de prijs anders veel meer zou stijgen. Maar dat werd niet echt handen en voeten gegeven. Het was het makkelijke argument omdat daar een overheersende gedachte achter zat: wij willen bepaalde zaken van de overheid afstoten. Dat was de politieke afweging. Daar werden argumenten bij bedacht waarin de burger maar één aspect is, maar de ideologie was een hoger doel.

De heer **De Lange**: Mijnheer Jurgens, uw lichaamstaal suggereert dat u het daarmee eens bent.

De **voorzitter**: Dit is de laatste spreker in deze ronde, want hierna gaan wij over naar een ander thema vanwege de tijd die voortschrijdt.

De heer **Jurgens**: Nogmaals, per zelfstandige zaak. Ik fluisterde even Van den Berg in: woningbouwcorporaties. Die waren bedoeld om ervoor te zorgen dat er goedkope woningen zouden komen, en kijk eens wat er met die woningbouwcorporaties is gebeurd. Er had toch een wettelijk systeem kunnen worden ingebouwd waarbij de minister dat soort clubs tot de orde zou kunnen roepen? Dat systeem is er dus niet.

De heer **De Lange**: Ik dank u wel. Ik geef het woord terug aan de voorzitter.

De **voorzitter**: De gedachtewisseling wordt nu voortgezet door collega De Grave.

De heer **De Grave**: Dank u. Volgens mij kan ik mooi aansluiten op een aantal elementen die al genoemd zijn. Namens de commissie zal ik ook een beetje proberen om met u nog eens even wat scherper en kritischer door te praten. Ik neem even als voorbeeld het WRR-rapport waarin staat



dat er tot 2000 een brede maatschappelijke en politieke consensus was in Nederland maar ook elders in Europa, als reactie op een steeds groter wordende overheid, dat een kleinere overheid efficiënter en beter was. Je zou het niet denken als je het zo hier hoort, maar tot 2000 was er wel die maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke consensus. Komt daar dan niet ook het debat vandaan zoals dat is gevoerd? En is het dan ook niet logisch dat die beweging heeft plaatsgevonden? Want ja, dan is op dat moment ook het parlement een afspiegeling van die brede maatschappelijke en wetenschappelijke consensus, als reactie op een lange tijd waarin toch steeds meer tot publiek belang is verklaard en teleurstelling is gerezen bij velen over de wijze waarop de overheid dat publieke belang heeft behartigd. Ik noem ook het rapport van de commissie-Buurmeijer dat bepaald een schok heeft veroorzaakt in de wijze waarop de overheid het publieke belang van de sociale zekerheid heeft behartigd. Kunt u daar eens iets over zeggen?

Overigens is het parlement in 2000, in navolging van de samenleving, hierover een stuk kritischer geworden, maar tot 2000 was dit wel het geval. Herkent u dit beeld van de teleurstelling over de wijze waarop de overheid het publieke belang behartigde en die in toenemende mate ook de oorzaak was van deze reactie?

De heer **Jurgens**: Ik herken het inderdaad sterk. Wij zitten hier niet bij elkaar om schuldvragen ergens neer te leggen. Dat vind ik het plezierige van dit onderzoek. De vraag is niet wie al die stomme fouten heeft begaan. Wij hebben met ons allen, voor zover wij in de Kamer zaten, daaraan meegedaan. Ik herken wel wat de heer De Grave zegt, dat er een soort maatschappelijke opvatting was in de jaren negentig van de vorige eeuw dat het die kant op moest. Ik had voortdurend bij mezelf het gevoel in mijn buik dat dat niet goed was; dat had te maken met mijn politieke opvatting.

Ik kan op een aantal punten waar ik zelf wat van afweet, zoals de mensenrechten, wel behoorlijk van mij afbijten, maar die consensus was er inderdaad en kon zelfs leiden tot twee paarse kabinetten waarvan de deelnemende partijen juist op dit punt ernstig met elkaar van mening verschilden. Ik mag met de heer De Grave vaststellen dat die consensus aanwezig was.

De heer **De Grave**: Ik citeer uit het WRR-rapport.

De heer **Jurgens**: Exact. Maar u citeert en ik spreek tegen u, niet tegen de WRR. Ik herken dat. Dus er was geen vanzelfsprekende antigroep die zich daartegen verzette. Dat was duidelijk merkbaar. De heer Van den Berg heeft zelf aangegeven dat hij op het punt van de spoorwegen tot een kleine minderheid behoorde. Uiteindelijk ging de CDA-fractie toch om op zo'n punt als een zbo. Nogmaals, op uw vraag of ik dit herken zeg ik ja. Dan kun je natuurlijk tegen jezelf zeggen: had ik niet toch mijn stem moeten verheffen? Maar het was in die periode helemaal niet eenvoudig om dat te doen. Zoals ik net zei, waren er twee kabinetten achter elkaar die deze tegenstelling, die 100 jaar had bestaan tussen sociaaldemocraten en liberalen, leek op te lossen. Dan moest je van goeden huize komen. Dus op de vraag of ik mij hierin herken is mijn antwoord ja.

De heer **De Grave**: Even een slagje dieper, ook omdat u zelf een heel interessante opmerking maakte over een andere periode, die wij op dit moment niet onderzoeken, het begin van de vorige eeuw. U verwees ernaar dat er toen heel veel zaken in de private ordening fout liepen en dat dat ertoe heeft geleid dat er een andere brede consensus was ...

De heer **Jurgens**: Precies.

De heer **De Grave**: ... over de grenzen van ideologie heen. U zei zelf dat nogal wat liberaal getinte regeringen vervolgens een groot aantal taken hebben verstatelijkt, onder de Staat hebben gebracht. Met andere woorden, je moet dus eigenlijk vaststellen dat er momenten kunnen zijn – en er wetenschappelijke en maatschappelijke consensus over bestaat – dat iets naar de Staat kan op het moment dat de markt iets niet goed doet, maar dat wanneer de Staat iets niet goed doet dan ook weer de discussie ontstaat of je dat niet moet overdragen aan de markt of aan elementen daarvan. Is dat geen herkenbaar proces, waarbij het automatisme veel meer de leidraad is geweest dan de ideologie en het vooral pragmatische overwegingen zijn geweest?

De heer **Jurgens**: Ik heb het gevoel dat het inderdaad heel pragmatisch is geweest. Daardoor is dat gat ontstaan in het denken dat wij in de negentiende eeuw en in het begin van de twintigste eeuw ook niet precies wisten wat het betekende als je staatspoorwegen ging aanleggen naar Utrecht en Arnhem. Station Staatsspoor hier in Den Haag was daar een gevolg van. Men heeft het al doende ontdekt. De PTT is een macht in de samenleving geworden. Van op grote schaal privatiseren en verzelfstandigen was heel weinig kennis. Men ging af op de berichten vanuit het bedrijfsleven dat daar alles goed ging.

De heer **De Grave**: Dit is een heel interessant thema, maar mag ik vanwege de tijd de anderen nog even uitnodigen?

De heer **Van den Berg**: In de opmerking waar u mee begon kan ik mij op zich wel vinden, maar die is niet voor het hele proces of de hele periode zonder meer in gelijke mate van toepassing. Zoals ik zelf terugkijk op het hele proces zou ik het iets anders schematiseren. In de jaren tachtig ging het toch niet zozeer om de visie op het functioneren van de overheid die centraal stond als wel om de bezuinigingstaakstelling. Daar hebben wij het daarnet over gehad. In de jaren negentig krijg je dan meer het denken vanuit de omvang van de overheid: een kleinere overheid is beter, denkt men dan. Daarna krijg je nog een ander element dat daarbij aansluit: het marktdenken, de verhouding tussen overheid en markt, waarbij de markt wordt gezien als een betere vorm, ook zelfs misschien voor bepaalde delen van publieke behartiging. Dus er zit een nuancering in het beeld dat u even schetste van die periode. Dat loopt in elkaar over.

De heer **De Grave**: Dat heb ik even genoemd. Na 2002 komt er weer balans. Dan komt er ook veel meer discussie en veel meer aandacht voor de negatieve aspecten van de overdracht.

De heer **Van den Berg**: In de Kamer hebben wij in de latere periode behoorlijke discussies gehad over markt en overheid en of daarvoor wetgeving moest komen. Dat sluit hier wel op aan maar vanuit een iets andere invalshoek.

De heer **De Grave**: Het was overigens vooral het parlement dat die andere kant ook benadrukte. Mijnheer Reitsma, wat is uw opvatting?

De heer **Reitsma**: Ik kan mij aansluiten bij wat Koos van den Berg net al heeft gezegd. Als je naar de verkiezingsprogramma's in de jaren negentig kijkt, zie je dat in de meeste programma's, van links tot rechts, staat dat de

overheid een aantal taken moet afstoten. Dus het heeft met de tijdgeest te maken. Nu heeft elke politieke partij wel zijn eigen inkleuring, maar die tijdgeest was er toen en is er nog een beetje, want burgers zijn absoluut wars van allerlei overheidsregels. Dus die druk zal er altijd blijven. Alleen het punt van de marktwerking is naar mijn mening echt het kantelpunt. De burgers zien ook te veel nadelen van de marktwerking. Daarop zullen vooral correcties moeten worden toegepast. Of dat leidt tot een grotere overheid is voor mij de vraag.

Voor mij is meer de uitdaging of je in staat bent om met een beperktere overheid dan in het verleden toch de elementen van marktwerking weer terug te dringen in een aantal sectoren. In een aantal andere sectoren is die marktwerking volledig geaccepteerd.

De heer **De Grave**: Ik ga snel terug naar het besluitvormingsproces, want wij gaan als commissie proberen te bekijken in welke mate wij uit deze ervaringen lessen kunnen trekken die het besluitvormingsproces voor de toekomst kunnen verbeteren. Dat dit soort discussies nog lang zal blijven plaatsvinden is evident maar wij gaan kijken in hoeverre wij toekomstige beslissers hierbij kunnen helpen.

Nu wordt er veel gezegd «dat zou kunnen» als je ex ante of in het kader van het besluitvormingsproces scherper die publieke belangen kunt definiëren. Nu is dat best een lastig punt, want wat zijn die publieke belangen dan precies en kun je daarin dan ook een zodanige scherpte brengen dat dat besluitvormingsproces ook wordt verbeterd? Zou u daarover iets kunnen zeggen en ons daarbij kunnen helpen? Hoe zou je die publieke belangen ex ante kunnen formuleren? Kan dat dan politiek neutraal, zonder dat je daarover een politieke discussie krijgt? Kan deze commissie consensus bereiken over het toekomstige besluitvormingsproces en tegen toekomstige beslissers zeggen: neem dat nu echt mee als publieke belangen?

De heer **Jurgens**: Het komt mij voor dat het kan, om de simpele reden dat de discussie zich dan verplaatst naar de vraag hoe je die publieke belangen verzorgt. Ik denk niet dat er zo snel in een lijst van onderwerpen tot en met het Loodswezen publieke belangen van betekenis aanwezig zijn.

Vervolgens is het de vraag of iets als publieke dienst moet worden aangeboden, dan wel als private dienst. Wat het laatste betreft, denk ik dat er snel verschillen van mening komen. Als het een private dienst moet zijn, is de vraag of die volgens de marktwerking moet functioneren, dan wel of daar een correctie op moet zijn van een autoriteit, zoals de Autoriteit Financiële Markten, die scherp toeziet op wat in de financiële markten gebeurt.

Ik denk dat de heer Reitsma dat ook bedoelt als hij zegt dat je met een kleinere overheid best in staat bent om te zorgen dat excessen worden voorkomen – in het zogenaamde Rijnlands model – doordat je de overheid voldoende bevoegdheden geeft om in te grijpen als het misgaat. Wat wij hebben gedaan, is met veel vertrouwen dingen overleveren. Toen het misging waren wij niet in staat om dat te corrigeren.

De heer **Van den Berg**: Daar kan ik mij tot op grote hoogte bij aansluiten, maar ik denk toch dat het uiteindelijk vaak een kwestie van politieke invulling zal blijven. Het zal heel belangrijk zijn dat er een kader, een stappenplan komt. Dat hebben wij in het verleden niet gehad. Dat is een van de zaken die wij daarnet ook hebben signaleerd. Uiteindelijk is het natuurlijk een politieke visie of je iets in ultieme vorm een publiek of een niet publiek belang vindt. Dat zal ook per tijdsgewricht kunnen verschillen;

net viel het woord «tijdgeest». Maar ik zou het een heel grote stap vooruit vinden als je een duidelijk kader hebt waaraan je die zaken toetst. De invulling zal dan toch een kwestie van politieke consensus zijn. Ik geloof niet dat je in dit opzicht absolute normen kunt vastleggen. Wij hebben het eerder even gehad over infrastructuur. Voor mij is het heel helder dat dat een publiek belang is. Dat heeft te maken met het functioneren van basisvoorzieningen voor de hele samenleving. Daarvan zou je kunnen zeggen dat dat per definitie een publiek belang is. Je kunt echter ook zeggen dat je dat een politieke uitspraak vindt waar je anders over denkt.

De heer **De Grave**: Dan is de vraag hoe dat publieke belang het best kan worden behartigd, of dat dan volledig in overheidshanden moet zijn en wat de belangen van burgers zijn. Dan is er in ieder geval zeker politieke aandacht voor het debat en hoe dat wordt georganiseerd. Tot slot van dit blokje wil ik even stilstaan bij het punt van Europa omdat enkelen van u dat nadrukkelijk hebben genoemd – dat hebben anderen ook gedaan – in de zin dat het moest van Europa. Er is veel meer over gezegd, maar dat laat ik even daar, of Europa niet een veel belangrijker rol moet hebben, ook in de afwegingen hier in het parlement. Nu heeft de commissie hierover nog eens grondig doorgelezen. De vraag is of de argumentatie niet net nog een slag complexer ligt, zoals wij gisteren ook van een bewindspersoon hebben gehoord, namelijk niet zozeer dat het moest van Europa maar dat het van Europa wel zou moeten. Althans, dat is de redenering die wij lezen, dat markten toegankelijk moesten worden voor anderen. Dus als je een bepaald publiek belang laat regelen door, in dit geval, een overheidsbedrijf, moet je wel onder ogen zien dat dat overheidsbedrijf geen monopolie meer zou kunnen houden en dus de markt open zou gaan voor concurrenten. Dan is de vraag of zo'n overheidsbedrijf in staat zou zijn om die concurrentie aan te gaan. De vraag is niet of dat wel of niet zo is; de redenering was meer dat het moest van Europa. Wij zien ook dat dat niet waar is, maar dat is wel wat wij lezen. Misschien kunt u hier iets over zeggen. Dit is dus wel een slagje ingewikkelder dan dat gezegd werd dat een overheidsbedrijf zou moeten worden geprivatiseerd. Dat was niet de redenering die wij tegenkwamen. Die was meer dat de markt open zou moeten en dat het daarom de vraag werd of het nog wel een staatsbedrijf zou kunnen blijven.

De heer **Jurgens**: Het is een volgtijdelijke kwestie. Als een politieke beslissing wordt genomen om te privatiseren, valt die onder het verdrag van de Europese Unie, de vier vrijheden: dienstverlening et cetera. Dus dat betekent dat er regels zijn voor de wijze waarop de concurrentie wordt geregeld. Dan mag je dus geen overwegende privaatrechtelijke monopolies hebben. Dat regelt het Europees verdrag. Als wij zelf beslissen dat wij dat helemaal niet in de private sfeer willen houden – ik verwijs nogmaals naar protocol 26 van het Amsterdams verdrag – en zeggen dat het een zaak van algemeen belang is die wij gewoon in de hand wensen te houden ...

De heer **De Grave**: U zegt dus dat Nederland had kunnen bepalen dat er geen buitenlandse telecombedrijven op de Nederlandse markt mochten komen.

De heer **Jurgens**: Nee, dat hadden wij kunnen bepalen maar dat hadden wij fysiek niet kunnen uitvoeren, want dat ligt in de technische sfeer. De PTT heeft namelijk jarenlang geprobeerd om te voorkomen dat Sky TV

Nederland zou kunnen bereiken, want die maakte gebruik van PTT-zenders. Sky zorgde voor een televisie-uitzending die heel Europa bedekte en die overal kon worden opgepikt. De PTT zei: nee, dat mag niet, dat is in strijd met de wet, je mag Sky niet uit de hemel oppikken. Die discussie is vervolgens opgelost door een Europese beslissing, namelijk dat als iets verkrijgbaar is in Nederland je ook vrij moet zijn om het te kunnen ontvangen. Dat heeft geleid tot het witboek Televisie zonder grenzen en tot het opengooien van onze omroep in de Omroepwet. Dit is een mooi voorbeeld van gebieden die je niet in de hand kunt houden. Wij hebben lang over de spoorwegen gesproken met elkaar, maar wij kunnen zeggen ...

De heer **De Grave**: Ik heb het over telecom, want daar ging de discussie over. Het gaat om de spanning dat de vrije markt en Europa zeggen dat anderen toegang moeten kunnen krijgen tot Nederland in verhouding tot deze discussie.

De heer **Jurgens**: Op het moment dat je beslist hebt dat het een private aangelegenheid is, moet je toegang geven aan andere aanbieders, maar als je beslist hebt dat het een staatsmonopolie is, hoeft je dat niet.

De heer **De Grave**: Dat gold ook voor telecom, naar uw mening?

De heer **Jurgens**: Dat gold ook voor telecom. Alleen heeft men dat toen niet kunnen volhouden door de technische ontwikkeling die ik net beschreef. Maar bijvoorbeeld bij de spoorwegen of de woningbouwcorporaties had geen enkel probleem gezeten. Als wij nu zeggen dat de zorg in Nederland een zaak van de overheid wordt – er is geen particuliere zorg, wij regelen dat – dan gaat de EU niet zeggen dat wij particuliere ziekenhuizen uit België moeten toelaten. Dus ik wijs vooral op de volgtijdelijkheid. Als je eenmaal de private kant op gaat, kom je in de klauwen van de EU, om het zo maar uit te drukken. Maar mocht je beslissen dat iets een publiekrechtelijke zaak is, die je ook publiekrechtelijk wenst te regelen, dan bemoeit de EU zich daar niet mee. Nogmaals, protocol 26 heeft ons daarvoor een ondergrond gegeven.

De **voorzitter**: Dat gaat inderdaad om de vraag of Europese richtlijnen iets zeggen. Vervolgens wordt er hier dus beleid gemaakt. Geen opmerkingen?

De heer **Reitsma**: Misschien nog één. Je moet een onderscheid maken in sectoren. Als je naar energie en telecom kijkt, hoeft men het parlement volgens mij niet te overtuigen of die binnen de richtlijn passen, ja dan nee. Dan zie je vrij snel een aantal voordelen en relatief weinig bedrijven. Zodra je komt op de terreinen zorg, onderwijs en openbaar vervoer – ik noem heel bewust die drie – ziet de politiek direct een bedreiging en zal zij altijd kiezen voor bescherming van de eigen diensten. Dus is mijn vraag: als je het publieke belang wilt waarborgen, praat dan niet over alle sectoren maar praat dan vooral ook over zorg, onderwijs en openbaar vervoer om daarin de marktwerking, misschien beperkt of soms zelfs geheel, terug te dringen. Dat staat los van de grote overheid en van geprivatiseerde overheidsbedrijven.

De **voorzitter**: Dit is de oproep tot maatwerk die vaker in deze zaal heeft geklonken in de afgelopen week.

Ik ben nu toe aan een laatste ronde. Er zijn verscheidene leden die zich hebben gemeld en die een laatste vraag willen stellen. Ik zou zeggen: richt uw vraag tot één of twee personen met het oog op de tijd.

De heer **Terpstra**: Ik heb twee vragen. De eerste vraag wil ik stellen aan de heer Van den Berg, die een heldere kijk had op de splitsing tussen infrastructuur en spoor bij NS. Nu is onze ervaring dat bij niet alle sectoren een heldere discussie is gevoerd over die splitsing. Is die indruk juist en wat is de reden daarvan?

Daarnaast heb ik een vraag aan de heer Jurgens. Wij hebben een gesprek gehad met mevrouw Sint over haar rapport ten aanzien van de manier waarop je besluiten moet nemen. Mevrouw Sint heeft daarvan gezegd dat dat niet is opgevolgd in het politiek bedrijf. De heer Zalm zei dat het wel is opgevolgd in het politiek bedrijf en dat er zelfs een handboek soldaat is gemaakt, waarin precies is aangegeven hoe je het moet doen. Ik stel niet de vraag wie van de twee gelijk heeft, maar wel wat uw oordeel is.

De heer **Van den Berg**: De vraag begrijp ik. Niet in alle sectoren is inderdaad zo'n discussie gevoerd. Ik denk aan het drinkwater, om een heel ander terrein te noemen. Daar is die discussie eigenlijk niet op deze manier gevoerd, weer wel bij energie, de leidingen en de infrastructuur. In mijn herinnering hebben wij het daar wel over gehad. Daar zat geen systematisch denken achter, volgens mij. Dit was toen een heel actueel, politiek gevoelig punt.

De heer Reitsma wees er al op dat er veel belangstelling was voor het onderwerp NS, waarover veel debatten zijn gevoerd. Ik denk dat dat ook voor ons in Nederland een heel nieuwe ontwikkeling was, vanuit de oude situatie waarin NS alles deed, vervoer, rails en zo meer. Dit was dus een extra argument om hier heel zorgvuldig naar te kijken. Maar ik blijf erbij – dat zal u niet verbazen – dat ik in de discussie hierover de noodzaak van een scheiding overtrokken vond en dat ook niet voldoende duidelijk was bewezen dat die echt nodig was. Het was meer politiek en misschien ook ten dele gevoelsmatig dat dit een onderwerp was waar wij op moesten inspringen. Dat was niet sterk doordacht. Maar per type infrastructuur is er natuurlijk wel een verschil. Dan speelt wel mee of je die scheiding wel of niet duidelijk kunt maken.

De heer **Terpstra**: Maar ook in uw visie is er dus een verschil per sector of je wel of niet moet splitsen.

De heer **Van den Berg**: Ik kan mij best voorstellen dat dat van omstandigheden afhangt, als maar duidelijk blijkt dat publiekrechtelijke infrastructuur ook publiekrechtelijk wordt beheerd. Daarmee kun je wel splitsen, maar dan hebben wij het dus meer over verzelfstandiging, het losmaken van elkaar, niet over privatisering zoals met de railinfrastructuur is gebeurd. Dat vind ik wel een heel wezenlijk verschil.

De **voorzitter**: Dan de vraag aan de heer Jurgens over het rapport-Sint.

De heer **Jurgens**: Het interessante is dat bijvoorbeeld het luchtverkeer niet aan de orde is geweest, terwijl wij nog onlangs de discussie over Schiphol hebben gehad. Dankzij de gemeente Amsterdam is niet gebeurd wat wij eerder vreesden.

De **voorzitter**: Wilt u zich beperken tot de vraag?

De heer **Jurgens**: Natuurlijk. Ik maakte een grapje.

Ik heb het betoog van mevrouw Sint niet gehoord, dus ik weet niet precies wat zij heeft gezegd, maar in alle jaren dat ik in beide Kamers zat, heb ik nooit kennisgenomen van de inhoud van enig handboek soldaat over deze zaken. Dus het wordt tijd dat dat wordt geopenbaard.

De **voorzitter**: Dat circuleerde vooral in de ambtelijke dienst en ging over de vraag wanneer wel verzelfstandigen en wanneer niet.

De heer **Jurgens**: Dat zou toch openbaar moeten worden? Want dan is het onderdeel van de discussie. Dan kun je er allen over meepraten.

De **voorzitter**: Was u wel op de hoogte van het beslisrapport Verantwoord verzelfstandigen?

De heer **Van den Berg**: Ja, daar hebben wij als Kamer geloof ik ooit kennis van genomen, maar ik wijs er wel op dat dat in mijn herinnering in een latere fase van het proces was.

De **voorzitter**: Kende u het rapport-Sint?

De heer **Reitsma**: Nee, ik ken het niet en ook het handboek niet.

De **voorzitter**: Dat is naar ik meen een metafoor.

De heer **Reitsma**: Het zal misschien in een van de laatste jaren geweest zijn dat ik al was vertrokken, maar ik heb het nooit gezien.

De **voorzitter**: Dat constateren wij dan.

Mevrouw **Vos**: Ik heb nog één punt rond de Nederlandse Spoorwegen en met name de discussie in de beginjaren. Ik wil in eerste instantie de heer Van den Berg een vraag stellen.

U zei zelf al dat het idee van privatisering al snel opkwam. Nu is er enige onduidelijkheid wanneer dat nu echt een onderdeel van het politieke debat is geworden. Misschien kunt u daar nog iets over zeggen. Een tweede punt is dat van concurrentie. Dat is natuurlijk iets anders, maar in die jaren 1994–1998 is er wel degelijk in de Kamer gesproken, ook op voorstel van het kabinet, over concurrentie op het spoor. Toen kwamen er bijvoorbeeld vergunningen aan Lovers. Kunt u er iets over zeggen hoe daarover op dat moment in de Kamer werd gedacht en gediscussieerd?

De heer **Van den Berg**: Ik heb al gezegd dat het verwarring zou kunnen geven als u de dossiers leest, dat niet altijd een even scherp onderscheid is gemaakt, zeker in de eerste jaren van de discussie, tussen privatisering en verzelfstandiging. Die begrippen liepen aanvankelijk wat door elkaar, later werden zij scherper onderscheiden.

Echte privatisering, zoals die nu geresulteerd heeft in de ontwikkeling rond het railinfrabeheer, is er volgens mij toch pas – ik denk dat de heer Reitsma dat ook zei – in 1998 gekomen. Daarvoor was er niet de gedachte, zeker niet bij de Kamer – dat kan ik mij althans absoluut niet herinneren – dat wij zouden gaan privatiseren. Vandaar de vierde nota van wijziging waar ik het daarnet even over had en die na de regeringsverklaring ook voor mij behoorlijk nieuw was. Misschien was dat niet zo voor iedereen, maar voor mij wel, want dit was nooit het beleid geweest tot dan toe. Ik beschouwde dit als een duidelijke omslag, helaas niet in positieve zin. Concurrentie op het spoor zie ik niet zozeer als een vorm van privatisering als wel als een mogelijkheid om meerdere vervoerders toe te laten. Dat



speelde wel. Dat gaf in de Kamer wel wat discussie. Niet iedereen was daar voor maar het was ook niet zo dat daarover principiële discussies werden gevoerd. Die discussie was meer pragmatisch in de zin van: wat betekent dat dan, leidt dat tot gebieden die misschien onderbedeeld zijn of te weinig bediend worden met vervoer? Maar de principiële discussie ging over de infrastructuur. Dit zeg ik allemaal vanuit mijn herinnering.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik heb nog één toelichtende vraag. U begon uw betoog met te zeggen dat het had ontbroken aan een kerntakendiscussie over de taak van de overheid. U zei dat het belangrijk zou zijn om zo'n discussie te voeren. Valt zo'n discussie voor u in de categorie pragmatisme, met andere woorden, kunnen wij het daarover gemakkelijk met elkaar eens worden? Of valt zo'n discussie in de categorie ideologie, waarbij het gaat om politieke standpunten en waarbij het belang is om de discussie te voeren maar zonder dat die tot een direct resultaat leidt? Begrijpt u mijn vraag?

De heer **Van den Berg**: Ja, ik begrijp die heel goed. U stelt die vraag aan een vertegenwoordiger van een partij die in het algemeen een nogal sterke ideologische lading heeft, zo vinden sommigen. Zo vind ik de discussie over de taak van de overheid een vrij sterk ideologisch onderwerp. Je hebt een visie op de taak van de overheid, de rol van de overheid in de samenleving. Die is in mijn ogen niet pragmatisch. Ik vind dat een vrij principieel punt. Dit wordt beïnvloed door de vraag hoe je tegen het functioneren van de overheid en tegen de burger aankijkt, waarbij het gaat om individuele mensen in de samenleving en de overheid als schild voor de zwakken. Ik noem nu maar wat meer politiek getinte normen. Dus ik zie dat als een meer principiële discussie, om het zo te noemen, nog liever dan ideologisch, vanuit een visie op taak en functioneren van de overheid. Natuurlijk zitten hier ook best pragmatische aspecten aan in de uitvoerings sfeer, maar in de hoofdlijn vindt ik dit een principieel punt.

Mevrouw **Ter Horst**: Hoewel dit dus een principiële discussie is, zou u het heel nuttig vinden voor het besluitvormingsproces om wel of niet tot privatisering over te gaan dat die discussie wordt gevoerd?

De heer **Van den Berg**: Absoluut, opdat helder en zichtbaar wordt wat nu de overwegingen zijn. Je hebt een visie op die taken. Waarom moet de overheid die vervullen? Welke belangen zijn daarbij in het geding? Welke belangen zouden daarbij worden geschaad? Dan moet je ook helder hebben welke randvoorwaarden je in zo'n proces zou moeten opnemen.

De heer **Jurgens**: Ik denk dat je de eerste ronde van die discussie, het denkkader over wat tot de publieke taken zou kunnen behoren, wel degelijk ideologievrij kunt voeren, zij het binnen de kaders van onze huidige beschaving, waarin een aantal dingen voor iedereen vanzelfspreken, los van politieke achtergrond. Het woord «consensus» is eerder gevallen. Er is een redelijke consensus over de vraag wat voor soort zaken tot de taken van de overheid behoren.

Van de tweede fase kun je zeggen dat bijvoorbeeld de ethische opvattingen van de SGP soms verdergaande ingrepen van de overheid in het privéleven met zich zullen brengen, bijvoorbeeld een zwaardere straf op abortus. Dat komt in die tweede fase, maar niemand ontkent dat de bescherming van het ongeboren kind een publiek belang is. Ik wil even aangeven dat je die twee zaken moet scheiden en dat je wel degelijk in een eerste fase een open discussie kunt voeren over publieke belangen.

De heer **Vliegenthart**: Ik zit nog te kauwen op twee opmerkingen van de heer Reitsma.

Allereerst noemde u onder de redenen waarom tot verzelfstandiging en privatisering werd overgegaan naast bezuinigingen dat het goed zou zijn voor de burger en dat het zou moeten van Brussel, althans, in de argumentatie van de regering. Dat was voor de Kamer op zichzelf weinig overtuigend. Zou u nog eens even kunnen uitwerken hoe dat dan in de beraadslagingen met de regering en de Kamer tot uiting kwam en wat daarvan de consequentie was?

De andere opmerking die de heer Reitsma maakte, en waarover ik een vraag wil stellen aan de heer Jurgens, was dat wij op een aantal terreinen, waarbij hij vooral de NS en het spoor noemde, die markt misschien zouden moeten terugdringen. Betekent dat dan ook dat wij in de huidige context van de Europese wet- en regelgeving die tucht van de markt weer kunnen wegtrekken en dat wij kunnen zeggen dat wij dit opnieuw publiek maken, zoals wij dat ook eind negentiende, begin twintigste eeuw hebben gedaan, wat wij dan ook weer zonder problemen zouden kunnen doen op nationaal niveau? Is dat überhaupt, los van de politieke wenselijkheid, technisch binnen de Europese wet- en regelgeving mogelijk?

De heer **Reitsma**: Laat ik uw vraag beantwoorden met een voorbeeld. In de discussie over de Nederlandse Spoorwegen werd door de regering steeds gezegd dat de markt open moest en dat dat ook in de richtlijn zou staan. Dan kon je twee dingen doen. Of je ging dat bestrijden, of je ging de richtlijn analyseren. Maar de Kamer koos gewoon voor het standpunt: als de regering dat zegt, is het allemaal prima, als zij er maar voor zorgt dat de Nederlandse Spoorwegen een langdurige concessie krijgen op het hoofdrailnet en dat na een aanbestedingsprocedure bij de HSL uiteindelijk NS de concessie maar krijgt. Daarmee was de discussie geslecht voor degenen die zeiden dat de markt open moest. De Kamer was heel pragmatisch in de doelstelling en liet het daarbij.

De heer **Vliegenthart**: Dus de Kamer definieerde de uitkomst van het proces en liet het aan de regering over in welk vat zij het wilde gieten?

De heer **Reitsma**: Ja, dat bleek ook heel duidelijk bij het aanbestedingstraject van de HSL, waarvoor twee heel belangrijke gegadigden waren. Eerst waren dat er drie maar één trok zich terug omdat hij doorzag dat hij toch geen schijn van kans had. Uiteindelijk hebben de Nederlandse Spoorwegen de concessie gekregen, terwijl dat financieel niet de aantrekkelijkste concessie was. Maar de Kamer wilde gewoon de toer niet op dat het publieke belang, dat wij maar één bedrijf hadden in Nederland, verkwanseld werd en had er ook onvoldoende fiducia in als het buitenland dat hoofdpunt kreeg. Gedecentraliseerde lijnen vond men minder belangrijk. Men vond dat dit in het belang van de prijs, de kwaliteit en de burger was.

De heer **Jurgens**: Daarmee is tevens het antwoord op de tweede vraag gegeven: de Tweede Kamer heeft gelukkig deze inzet gepleegd. Het is dus zo gebeven met de spoorwegen als het was, namelijk dat de NS de hoofdconcessionaris was. Ik denk dat je dat zeer goed kunt beredeneren, gezien de omvang van ons land. Dan gaat het om een algemeen belang, namelijk dat het opsplitsen van het weinige dat wij hebben, op een zeer gecompliceerd en klein gebied, niet dienstig is en dat dus een land kan beslissen om dat te doen. Ik zou de commissie daarom aanraden om toch eens een paar echte deskundigen op het terrein van de Europese Unie hierover te raadplegen, want het zou heel goed zijn om in het rapport te

zien in hoeverre er werkelijk sprake was van een noodzaak, of dat we het gewoon graag wilden en het verstopten achter richtlijnen van de EU.

De **voorzitter**: Dank. Wij zijn aan het eind gekomen. Hebt u het gevoel dat u al uw opmerkingen hebt kunnen maken of is er nog een brandende zaak die u aan ons wilt meegeven? Ik zie hoofdschudden, dus dat betekent dat wij een bevredigend gesprek hebben gevoerd waarin u uw opmerkingen hebt kunnen maken. Wij zijn u dankbaar voor uw komst en voor het gesprek dat we met u hebben kunnen voeren.

Sluiting 12.17 uur

**Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de  
Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/  
Verzelfstandiging Overheidsdiensten op vrijdag 8 juni 2012 in de  
plenaire zaal van de Eerste Kamer te Den Haag.**

**Gesprek met: J.W. Remkes, mr. O. Scheltema-de Nie, G.J. Schutte  
en drs. C.C.M. Vendrik.**

Aanvang: 13.30 uur

**Voorzitter: de heer A. Vliegenthart**

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

G. ter Horst, R. Kuiper, C.A. de Lange, G.H. Terpstra, en M.B. Vos,

alsmede de heer P.A. van Oort, griffier.

De **voorzitter**: Ik heet de aanwezigen en de belangstellenden van harte welkom bij deze openbare vergadering van de parlementaire onderzoekscommissie van de Eerste Kamer en in het bijzonder de vier oud-parlementariërs die tegenover mij zitten.

De Eerste Kamer doet onderzoek naar het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid dat de rijksoverheid heeft gevoerd in de decennia die achter ons liggen. Het gaat om een gedeeltelijke of gehele verkoop van bedrijven en diensten die in handen waren van de overheid en het op afstand plaatsen van delen van de ambtelijke organisaties. Daarachter lagen opmerkingen over marktwerking en de vergroting van efficiency. Dit alles heeft grote veranderingen gebracht in onze samenleving en heeft uiteenlopende consequenties gehad voor burger en overheid. Over de betekenis en de uitkomsten ervan wordt tot op de dag van vandaag een brede en soms heftige maatschappelijke discussie gevoerd. Daar willen wij vandaag met u over spreken. U bent als oud-parlementariër op verschillende manieren bij dit proces betrokken geweest. Wij zullen ook op een aantal specifiek aan u gekoppelde terreinen de nodige vragen stellen. Dat zullen wij vandaag met z'n drieën doen, waarbij andere commissieleden nog een vraag ter aanvulling of ter nadere opheldering kunnen stellen. Ik begin met een aantal vragen. Daarna komen mevrouw Ter Horst en de heer Kuiper aan het woord op een aantal meer specifieke thema's. Uiteindelijk krijgt u het laatste woord.

Ik wil beginnen met de hoofdvraag waar de commissie zich over buigt, namelijk de parlementaire beraadslaging over privatisering en verzelfstandiging. Ik begin bij de dame in het gezelschap. Mevrouw Scheltema, u bent met name bij de Kaderwet zbo's betrokken geweest. Kunt u in iets bredere zin zeggen hoe u terugkijkt op de debatten die toentertijd in en buiten de Kamer in relatie met de regering gevoerd zijn?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Ik denk dat de Kamer een buitengewoon belangrijke rol heeft gehad bij de totstandkoming van de Kaderwet. De Kamer heeft daarbij voornamelijk de rol van stimulator en controleur gehad en niet zozeer die van medebestuurder. In de periode van 1989 tot 2002 – de periode waarin ik lid van de Kamer was – kwamen de zelfstandige bestuursorganen steeds meer in de politieke aandacht te staan. De regering streefde aanvankelijk naar een Zweeds model. Dat betekende dat de beleidsdepartementen kleiner zouden worden en de uitvoerende taken waar mogelijk op afstand zouden worden geplaatst. Dat deed men op basis van het rapport-Wiegel en het rapport-Scheltema – wat niet mijn rapport is – waarin werd ingegaan op de ministeriële

verantwoordelijkheid en de parlementaire controle. Deze twee zijn natuurlijk nauw met elkaar verwant en daar viel best wat over te zeggen. Als je gaat verzelfstandigen is de ministeriële verantwoordelijkheid natuurlijk anders dan voor gewone departementen. De Kamer kreeg ermee te maken dat van regeringszijde de ontwikkelingen elkaar snel opvolgden. Men ging van zelfstandige bestuursorganen al in 1993/1994 naar agentschappen toe. Financiën had hierbij zo'n beetje het voortouw. Daarna kwam het rapport-Sint dat ook in die richting ging. Je zag dat er desondanks zelfstandige bestuursorganen bleven bestaan en dat de diversiteit groot was. De Rekenkamer sprak in 1996 van wildgroei. Daar werd de Kamer mee geconfronteerd. Ik heb toen tijdens een debat namens een ruime Kamermeerderheid een motie ingediend, waarin stond dat het noodzakelijk was om enigszins vat te houden op de verzelfstandigingen en dat er een kaderwet moest komen. De regering mopperde wat en wees op de aanwijzingen voor waar nog iets meer kon worden gedaan. Hoe dan ook, er gebeurde wel iets met die aanwijzingen maar niet veel. In 1997 heb ik nogmaals een motie ingediend, mede namens vrijwel de totale Kamer, met het verzoek aan de regering om met een kaderwet te komen. Dat heeft daarna nog vreselijk veel voeten in de aarde gehad. Die motie was redelijk relevant, want daarna is het proces in gang gezet. In dat proces naar een echte kaderwet toe lagen zware problemen. Er was sprake van verkokering bij de rijksoverheid, waarbij ieder vakdepartement graag zijn eigen inzichten volgde. Men wilde niet zozeer toe naar een algemene structuur. Dat was een belangrijk element in het verzet tegen een kaderwet. Ik heb heel bewust op dat tijdstip niet gekozen voor het indienen van een initiatiefwetsontwerp of iets dergelijks. Dat was ook heel moeilijk, moet ik toegeven, maar ik vond – en dat vonden andere Kamerleden met mij – dat het van de regering moest uitgaan. De regering moest de vakdepartementen meekrijgen in een gemeenschappelijk kader voor zelfstandige bestuursorganen, waarbij een organisatie in zekere zin was geharmoniseerd, waarbij met name de ministeriële verantwoordelijkheid goed geregeld was en waarmee de parlementaire controle en ook de financiële verantwoording verbeterde. Dat was de bedoeling.

De **voorzitter**: U noemt een aantal thema's waar ik kort op in wil gaan. Allereerst zei u dat de discussie ging over de afslanking van de rijksoverheid met kerndepartementen en een op afstand geplaatste uitvoering. U refereerde daarbij aan het Zweedse model. Hebt u daar als Kamerlid expliciet kennis van genomen? Zijn er bijvoorbeeld onderzoeksreizen naar Zweden geweest? Of was dat iets wat in de discussie speelde en waar in een Nederlandse vertaling uitvoering aan werd gegeven?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Wij zijn niet naar Zweden gegaan op dat moment. De Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken reisde niet in die tijd. Wel lag er het rapport-Wiegel, met onderzoek naar het Zweedse model. Wij hebben er voornamelijk over gelezen.

De **voorzitter**: U zegt dat die Kaderwet eigenlijk een cesuur is in het denken over zelfstandige bestuursorganen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Een cesuur wil ik niet zeggen. Eigenlijk is het een follow-up. Er was een grote diversiteit, een wirwar, noem maar op. Wij beoogden een zekere harmonisatie aan te brengen in de zelfstandige bestuursorganen opdat duidelijker was wat de ministeriële verantwoordelijkheid was. De Kamer kon dan de minister bij de les houden aan de hand van diens bevoegdheden. Dat was het belangrijkste doel van die kaderwet. Het was niet zo dat er alleen in het ene geval wel

een zelfstandig bestuursorgaan mocht komen en in het andere geval niet. We hebben wel globaal geregeld in welke gevallen je eraan zou kunnen denken. Het ging er met name om dat verzelfstandiging zo veel mogelijk gelijkvormig plaats zou vinden.

De **voorzitter**: Dus het ging om het aanbrengen van structuur en dan met name in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Ja.

De **voorzitter**: Hoe heeft dat uitgepakt?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Ik denk dat het na alle omzwervingen toch redelijk heeft uitgepakt, maar het kan altijd beter. Het heeft heel lang geduurd voordat de Kaderwet in de Eerste Kamer was aangenomen. Tussen 2002 en 2007 ontbreekt mij het inzicht waarom dat het geval was. Ik weet wel dat het rapport-Kohnstamm verscheen waarin stond dat er geen zbo's meer moesten komen. Na 2007 was er een begeleidingsteam dat alle zbo's heeft doorgelicht en in een stramien heeft ondergebracht. Dat gebeurt zo veel mogelijk onder de Kaderwet. Een aantal is nog in voorbereiding en een aantal valt er niet onder. Dat staat in de evaluatie. Dat vind ik natuurlijk jammer, maar er is wel iets in gang gezet. Je merkt dat bij nieuwe zbo's steeds minder wordt afgeweken van dat stramien van de Kaderwet. Dat vind ik een belangrijk gegeven. Het kan natuurlijk altijd beter.

De **voorzitter**: We komen straks nog te spreken over wat we zouden moeten leren voor de toekomst en op welke punten verbetering nodig is. De commissie wil graag lessen trekken voor de toekomst. Dat is een van de centrale opdrachten van dit onderzoek.

Ik ga naar de heer Schutte. Herkent u het beeld dat uw buurvrouw schetst van aanvankelijk een wildgroei in zbo's die langzaam maar zeker met die nieuwe Kaderwet in een structuur werden gebracht?

De heer **Schutte**: In algemene zin zeker wel. De periode waarin ik hierbij betrokken was, loopt redelijk parallel met die van mevrouw Scheltema, dus ook het moment waarop het voor mij stopte als Kamerlid. Het streven om een wildgroei binnen bepaalde kaders te brengen was heel herkenbaar, zeker van de kant van de Kamer en ook van mijn kant. Ik herinner mij wel dat vervolgens meteen de discussie ontstond over de uitzonderingen. Je kunt een mooi stramien maken, maar de rijksoverheid is zo gemêleerd in haar verschijningsvormen dat het de vraag was of het voor iedereen kon gelden. Daar is veel discussie over gevoerd, ook na die tijd. In mijn hoedanigheid als lid van de Kiesraad heb ik dat recent nog meegemaakt. Het idee was mooi en werd breed onderschreven, maar als het ging om de invulling en om de uitzonderingen liepen de meningen sterk uiteen.

De **voorzitter**: Kunt u een voorbeeld geven?

De heer **Schutte**: Ik heb het voorbeeld van de Kiesraad genoemd. Ik denk dat de meeste voorbeelden uit de periode na 1981 dateren. Wat mij wel opviel – en dat heeft wel direct te maken met het thema waar wij vandaag over spreken – is dat het een zeker neveneffect leek op te roepen, dat je terugvindt in de discussie over de NS. Daar zullen we het straks nog over hebben. Toen was het feit dat er gewerkt werd aan een Kaderwet zbo een van de argumenten om niet te kiezen voor de publiekrechtelijke

inkadering van het toezicht. Er werd gezegd dat de ministeriële verantwoordelijkheid ook wat dat betreft niet was wat zij wezen moest. Er werd geminimaliseerd. Er werd ook gezegd: al die bestuurlijke handelingen worden weggeformaliseerd. Dus ik vraag mij af of de Kamer, toen zij pleitte voor een Kaderwet zbo, voor ogen had dat het dit neveneffect zou hebben. Dat is in heel die periode, terwijl die wet er nog niet was, als argument aangevoerd.

De **voorzitter**: Die vraag zou ik graag willen voorleggen aan de heer Remkes, die als Kamerlid betrokken is geweest bij de NS en de discussies rondom de verzelfstandiging van de NS. Mijnheer Remkes, hoe kijkt u terug op die periode?

De heer **Remkes**: Die betrokkenheid bij het wetgevingsproces was bij mij niet aan de orde, want de Spoorwet is in 2003/2004 parlementair aanvaard. Dat was reeds lange tijd nadat ik Kamerlid was.

De **voorzitter**: Dat klopt. In uw periode speelde met name de discussie over de contracten tussen ...

De heer **Remkes**: In mijn periode als Kamerlid, althans in de eerste fase, heeft de discussie plaatsgevonden over het rapport van de commissie-Wijffels. Bij die discussie werden ook betrokken de onderlinge verhoudingen tegen de achtergrond van de Europese discussie over marktwerking op het spoor, waarbij gekeken werd naar de precieze betekenis en de consequenties voor het vervoersbedrijf en het beheer van de infrastructuur. Dat was toen.

De **voorzitter**: Dan ging het over de scheiding tussen het spoor en de trein.

De heer **Remkes**: Ja.

De **voorzitter**: Wat was volgens u dominant in de discussie? U noemde het Europese kader. Was dat de dominante drijfveer achter dat debat?

De heer **Remkes**: Dat was een van de tonen in de achtergrondmuziek. Een andere belangrijke toon daarin was het beeld dat jaarlijks naar de Nederlandse Spoorwegen een groot bedrag uit de Rijksschatkist gedoneerd werd. Dat wisselde nogal. Het beeld was dat de Nederlandse Spoorwegen aan het eind van het jaar bij de minister van Verkeer en Waterstaat met een rekening kwamen en die mocht betalen. Dat was in feite de relevante achtergrondmuziek.

Mij stond in ieder geval één overtuiging scherp op het netvlies: als je dit wilt, dient één ding verzekerd te zijn, namelijk dat er daadwerkelijk concurrentie op het spoor ontstaat. Anders ben je bezig met het verder verzelfstandigen van een monopolist. Het is altijd mijn overtuiging geweest dat die situatie nog slechtere resultaten met zich zou brengen.

De **voorzitter**: U noemt twee dingen als achtergrondmuziek. Ik zou bijna geneigd zijn om de vraag te stellen: wat was dan de voorgrondmuziek? Was die er ook?

De heer **Remkes**: De voorgrondmuziek was het rapport van de commissie-Wijffels.

De **voorzitter**: Het rapport van de commissie-Wijffels.



De heer **Remkes**: Ja.

De **voorzitter**: Dan begrijpen wij elkaar. U noemt aan de ene kant de Europese ontwikkelingen en aan de andere kant het dichten van een financieel lek. Speelden ook reizigersbelangen of de belangen van burgers in dat debat een rol? Of was het met name op de overheid geconcentreerd?

De heer **Remkes**: Vanzelfsprekend speelden reizigersbelangen een rol, want die belangen hangen een-op-een samen met de vraag of je wel of niet bepaalde concurrentie moet willen. Dat doe je vanuit de inschatting of de prijs-kwaliteitverhouding daarmee gediend wordt of bepaalde product vernieuwingen mogelijk worden gemaakt. Als je die overtuiging niet hebt, moet je er niet aan beginnen.

De **voorzitter**: U verlaat het dossier in 1998. Was er voor die tijd ook een discussie over privatisering en de vervreemding van de NS? Speelde dat een rol?

De heer **Remkes**: Dat was toen van ondergeschikt belang. Het speelde daarna wel een rol. Ik heb de tekst van mijn motie die ik samen met Jacob Reitsma en mevrouw Van 't Riet heb ingediend nog eens herlezen. Dat was zegenrijk werk. Toen ik die motie nog eens las, dacht ik: dat is een verstandige tekst.

De **voorzitter**: Wat vond u er zo verstandig aan?

De heer **Remkes**: Uit de tekst van die motie wordt duidelijk dat het uiteindelijk moet gaan om concurrentie. Die vraag is relevant voor het NS-dossier. Er is wel concurrentie ontstaan op de nevenlijnen. Als je kijkt naar het reizigersbelang, moet je op de meeste nevenlijnen tot de conclusie komen dat het product verbeterd is. De vraag is interessant waarom die concurrentie op het hoofdspoor net achterwege is gebleven. Een andere relevante vraag is of er destijds een dwingende noodzaak was om ProRail de positie te geven die het nu heeft, juist vanuit de optiek van het scheiden van een aantal zaken, met name de verkeersregelfunctie.

De **voorzitter**: U stelt de vraag, maar zou u ook het antwoord kunnen geven aan de commissie?

De heer **Remkes**: Dat was natuurlijk geen dringende noodzaak. Men had ook voor een heel andere constructie kunnen kiezen. De kern van de discussie, ook in het kader van de commissie-Wijffels, was aan welke voorwaarden je moest voldoen om concurrentie mogelijk te maken. Het zou ook een heel gekke situatie zijn als Schiphol onderdeel was van de KLM. Daar ligt de kern van de discussie in dezen. Voor de concurrentievraag – waar ook een wat bredere analyse voor nodig is – ben ik ervan overtuigd dat het onvoldoende investeren in het nieuwe beveiligingssysteem een belangrijke rol speelt. In alle landen van Europa kent men dat systeem, alleen in Nederland nog niet. Dat betekent dat een concurrentiebeperking heel nadrukkelijk aan de orde is.

De **voorzitter**: Wij komen straks nog te spreken over de splitsing van het netwerk en de dienst. Ook bij de energiesector heeft dat een grote rol gespeeld. Daar bent u ook deels bij betrokken geweest. Aan de andere kant heeft dat in de discussie over de KPN – dan schuif ik langzaam maar zeker op naar uw buurman – uiteindelijk geen rol gespeeld. Daar is het

netwerk niet van de organisatie gescheiden. Ik wil eerst met de heer Vendrik doorpraten over de NS.

Mijnheer Vendrik, u kwam in de Kamer toen de heer Remkes de Kamer verliet. De heer Remkes zei dat de discussie rond de privatisering pas daarna kwam. Hoe kijkt u terug op het debat dat in 1998 gevoerd werd? Herkent u de achtergrondmuziek? Wat was in uw tijd de voorgrondmuziek?

De heer **Vendrik**: Laat ik daar een paar dingen over zeggen. Ik ben in 1998 Kamerlid geworden en in het perspectief van dit gesprek was dat tien jaar te laat. De trein reed in alle opzichten in volle vaart door. Ik heb niet rechtstreeks het woord gevoerd in de vele debatten over de NS, maar ik heb wel vanaf de zijlijn meegekeken. Mijn algemene beeld was tweërlei. Het hele debat over privatisering en verzelfstandiging heb ik altijd gezien als een politiek-ideologische operatie, die begin jaren negentig is vastgelegd op verzoek van lidstaten in de Europese Unie. Dat heeft geleid tot dwingende afspraken, waar vervolgens alle lidstaten, waaronder de lidstaat Nederland, aan gebonden waren, om in alle relevante netwerksectoren – spoor, kabel, telecom, energie – zij het in verschillende fases, marktwerking te introduceren en vormen van privatisering te organiseren in min of meer dwingende mate.

De **voorzitter**: Als ik u goed begrijp, zegt u dat de lidstaten op Europees niveau de afspraak hebben gemaakt om in die sector marktwerking in te voeren en om zich te binden aan de implementatie van de Europese regelgeving.

De heer **Vendrik**: Zeker.

De **voorzitter**: U concludeert dat u tien jaar te laat was. Waarom concludeert u dat?

De heer **Remkes**: Dan had hij in kunnen grijpen.

De heer **Vendrik**: Mijn buurman zegt het. Laat ik de energiesector als voorbeeld nemen. Ik heb van dichtbij het debat in de Kamer meegemaakt over de structuur en de werkwijze van marktwerking in de energiesector. Het wezenlijke debat over nut en noodzaak van die operatie in de energiesector kon al niet meer gevoerd worden. Marktwerking in de energiesector is al ingevoerd in januari 1998. Toen begon de operatie al te lopen. Het was overigens wonderlijk dat het debat over de structuur van die markt en daaruit voortvloeiend de precieze verhouding tussen de overheid, de regulerende instantie op dat moment, de DTE, en het eigenaarschap van een aantal belangrijke spelers, onder andere het eigenaarschap van de netwerken, nog moest starten. Dat was eigenlijk een vrij wonderlijke volgorde. Dat is ook niet helemaal goed gegaan. Het heeft tot op de dag van vandaag gevolgen voor de discussie over de splitsingswet. Eigenlijk had de discussie eerst moeten worden gevoerd over de vraag hoe de marktstructuur eruitziet en wat men vindt van het publieke dan wel private eigenaarschap van netwerkbedrijven, die allemaal een natuurlijk monopolie in hun beheer hebben.

De **voorzitter**: Dus de discussie is in de verkeerde volgorde gevoerd?

De heer **Vendrik**: Wat mij betreft wel. Ik vond dat eerlijk gezegd vrij wonderlijk. Ik maak de vergelijking met de telecomsector. Dat heeft weer een andere loop gehad. In 1995 is al begonnen met de privatisering van

KPN. Het staatsaandeel in KPN is in stappen afgebouwd. Uiteindelijk is ook het gouden aandeel KPN opgeheven. Dat heeft weer een andere dynamiek gehad. De gemeentes waren eigenaar van de kabelbedrijven. Ik meen dat al in 1994, op een enkele uitzondering na, vrijwel alle aandelen in gemeentelijke kabelbedrijven waren overgedaan aan private spelers. Daarmee werd eigenlijk een later verbod met voeten getreden, namelijk dat een private monopolist realiseren het laatste is wat je moet doen in operaties van verzelfstandiging en marktwerking. Precies wat Johan Remkes zojuist zei. Dat is bij de kabel gebeurd en dat is bij KPN ook gebeurd. Maar het debat over de structuur van die markt en over de vraag hoe je omgaat met het monopolioïde karakter van netwerken en de conclusies die daaruit voortvloeien voor het eigenaarschap, kwam pas nadat alle operaties in hoofdzaak politiek waren afgekaart aan de Europese onderhandelingstafel. Dat is hoofdzakelijk begin jaren negentig het geval geweest. Toen was voor verschillende netwerksectoren de operatie al gestart. Toen pas kwam het debat over de precieze aard en invulling en in een aantal sectoren is dat nog steeds niet afgerond. Bij de NS is dat het geval. Bij de elektriciteitssector is dat het geval. Je zou kunnen zeggen dat het structuurdebat over de telecomsector wel is afgerond, maar dat dit alles te maken heeft met de wervelende ontwikkelingen op het gebied van de technologie die zich daar hebben voorgedaan.

De **voorzitter**: De heer Kuiper, ook op dit onderwerp.

De heer **Kuiper**: Laten wij het proberen scherp te krijgen. Mijnheer Vendrik, u schetst het beeld van een Europese strategie die begin jaren negentig aan de Europese onderhandelingstafels voor akkoord is bevonden. Kunt u daar wat preciezer in zijn? Kunt u dat aanwijzen?

De heer **Vendrik**: Er zijn verschillende richtlijnen afgesproken waarin netwerksectoren zijn aangewezen. Daar was men het kennelijk in die periode met elkaar over eens.

De heer **Kuiper**: U zegt: daar was men het kennelijk over eens. We kregen bijvoorbeeld voor de NS een Europese richtlijn. Daarmee gaat de commissie-Wijffels aan het werk en er wordt gezegd dat die bedrijven gesplitst moeten worden. Aanvankelijk was dat alleen boekhoudkundig. Dus een lichte scheiding werd in die richtlijn aangeduid. Dat is één voorbeeld. U zegt dat er daarvoor al een groot Europees akkoord was voor alle structuren, netwerken, infrastructuur om concurrentie en privatisering te bevorderen. Kunt u daar preciezer in zijn?

De heer **Vendrik**: Er is niet zozeer letterlijk sprake van een groot akkoord, maar het was heel duidelijk dat dit op de Europese agenda kwam te staan omdat lidstaten dat ook wilden. Europa heeft in die periode belangrijke principebesluiten genomen – dat wil zeggen de verzamelde lidstaten die de Europese Unie op dat moment uitmaakten – om in voorkomende netwerksectoren marktwerking te introduceren.

De heer **Kuiper**: Het zou helpen als wij de vinger konden leggen op een bepaald besluit of een bepaalde vergadering waarin dat is besloten.

De heer **Vendrik**: Ik heb niet de precieze data voorhanden.

De heer **Kuiper**: Het gaat erom dat wij dat preciezer moeten weten.

De heer **Vendrik**: In de energiesector speelt dat bijvoorbeeld. Dat is ook afgesproken. Dat is een relevante netwerksector.

De heer **Kuiper**: Die richtlijnen komen dan af en die worden door bewindslieden gebruikt, bijvoorbeeld in de casus van de NS. In het Kamerdebat wordt ook gezegd: Europa geeft een richtlijn en wij moeten daarnaar handelen, beleid op maken. Vanmorgen was hier de heer Reitsma, oud-parlementariër van het CDA. Hij zei dat het argument dat het van Europa moet wel werd gebruikt, maar dat de Tweede Kamer daar wel een eigen opinie over had. Wij waren er niet zo van onder de indruk, zei hij letterlijk. Dat zou erop duiden dat er bewindslieden met Europees beleid kwamen maar dat de Kamer zei: we willen nog wel eens in tweede instantie zien of dat echt zo moet. Wat is uw beleving daarvan? Met andere woorden: de Kamer heeft zich kritischer opgesteld ten opzichte van dat type argument.

De heer **Vendrik**: Ik heb zelf meegemaakt – maar dan praten wij over na 1998 – dat ministers opereerden alsof zij een boodschappenjongen of -meisje waren van de Brusselse onderhandelingstafel. Dat is wel eens voorgekomen. Ik heb ook vele ministers tegenover mij gehad die er eerlijk gezegd zelf van overtuigd waren dat dit juist een correcte toekomst was voor een aantal relevante netwerksectoren. Daarbij speelde een belangrijke rol dat wanneer je een netwerksector opent en je dus een relevante markt definieert, het vrijwel nooit meer alleen een Nederlandse markt is, maar in ieder geval een Europese markt of een Noordwest-Europese markt. Dat verklaart de aanwezigheid van Europa als relevante actor in dit geheel. Vele ministers waren overtuigd van nut en noodzaak van deze operatie.

Ik merk hier wel bij op dat Europa bijvoorbeeld in het splitsingsdossier bij de energiebedrijven de ruimte liet om over te gaan tot splitsing. Ik heb het nu over 2002/2003. De Europese Commissie wilde het graag maar het stond niet hard afdwingbaar in de op dat moment geldende richtlijnen. Over de vraag hoe diepgaand een eventuele splitsing vorm zou moeten krijgen, heeft de Tweede Kamer een duidelijke opinie geformuleerd aan het adres van de minister van Economische Zaken. In mijn herinnering is het initiatief toen vooral van de Kamer gekomen. Als je marktwerking introduceert in de energiesector moet je in ieder geval voorkomen dat netwerken meegeprivatiseerd worden. Dat was een gevaar dat in de periode daarvoor dreigde. Dan ware het beter om te splitsen en een harde splitsing af te spreken. Ik herinner mij scherp dat de Kamer daar op dat moment in meerderheid initiatief toe genomen heeft en de minister heeft opgeroepen om met een splitsingswet naar de Kamer te komen.

De **voorzitter**: Voordat ik het woord aan mijn collega Ter Horst geef, wil ik eerst een rondje maken om te peilen of het beeld dat de heer Vendrik schetst ook bij de andere oud-Kamerleden resoneert. Ik begin bij de heer Remkes.

De heer **Remkes**: Dat is in een enkel geval in Nederland wel zo geweest. Het beeld dat de kabelbedrijven begin jaren negentig al werden geprivatiseerd is niet helemaal juist. Ik heb in een eerdere hoedanigheid als president-commissaris van een in overheidshanden zijnde energiebedrijf nog onderhandelingen gevoerd om kabelbedrijven over te nemen. Dus dat was niet privatiseren; dat was in de aard gewoon verkopen. Die privatiseringsfase van de kabelbedrijven is daarna pas gekomen. Op een aantal dossiers heeft het eraan ontbroken – en daarin deel ik de ervaring van Kees Vendrik – dat er aan de voorkant een debat plaatsvindt over de

vragen wat de route is, waar je wilt landen en welke publieke belangen vervolgens goed moet worden geborgd. Dat is in de openbaarvervoerssector en in de energiesector het geval, maar een sector waar het bijvoorbeeld ook onvoldoende is gebeurd, is de corporatiesector. Wat dat betreft hebben wij nu nog last van de naweeën. De bruteringsoperatie is toen onvoldoende met noties belegd welke publieke belangen bij een systeem waarbij de financiële banden tussen de rijksoverheid en de corporaties zijn doorgesneden, in dat nieuwe bestel goed geborgd moeten worden. In feite gaat de discussie daarover en dat zal ongetwijfeld weer een van de resultaten zijn van de parlementaire enquête die aan de overzijde plaats zal vinden. Die discussie had natuurlijk veel meer aan de voorkant gevoerd moeten worden.

Waar het gaat om Brussel stond bij de Kamer altijd wel scherp op het netvlies – en daar doelde Jacob Reitsma ongetwijfeld op – dat de Brusselse ontwikkeling wel in die richting ging en dat lidstaat Nederland zich niet aan die ontwikkeling kon onttrekken, maar dat er natuurlijk in de tijd en qua concrete vormgeving wel een aantal vrijheidsgraden bleven. Het was allemaal geen wiskunde. Dat besef was bij de Kamer wel aanwezig en dat was natuurlijk bij een aantal bewindspersonen ook wel aanwezig. We praten in hoge mate over een ideologisch geladen debat. Er waren ongetwijfeld in de Kamer mensen die wat meer en mensen die wat minder gelovig waren.

De **voorzitter**: Mevrouw Scheltema, wat kunt u zeggen over de Europese dimensie van de ontwikkelingen rondom verzelfstandiging en privatisering?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Daar kan ik weinig over zeggen. Ik weet dat die hele privatiseringsdiscussie eigenlijk al zonder Europa begin jaren negentig begon over de kleine beleidsdepartementen en uitvoeringstaken op afstand. Daarover voerde de Kamer een kerntakendiscussie. Daarbij speelde altijd de vraag een rol of iets al dan niet een overheidstaak was. Zo niet, dan moet je gaan privatiseren. In dat kader is het privatiseringsbeleid vervolgd. Dat deden de vakdepartementen. Daar had je als woordvoerder Binnenlandse Zaken niet zo erg veel mee te maken.

De **voorzitter**: Dank. Mijnheer Schutte, wat is uw mening?

De heer **Schutte**: Europa de schuld geven is altijd een mooie sport om van je eigen verantwoordelijkheid af te komen, maar het zou hier wat te gemakkelijk zijn. U gebruikt terecht de term Europese richtlijnen en niet verordeningen. Richtlijnen houden in dat er een koers wordt aangegeven die je met elkaar overeenkomt, maar dat er voor de invulling daarvan nog allerlei vrijheidsgraden zijn. Dat is de ene kant. Aan de andere kant komt zo'n richtlijn niet uit de lucht vallen. Het paste wel in de politieke cultuur en situatie in Nederland en Europa, waarbij alle ideeën gingen in de richting van meer privatisering en verzelfstandiging, los van de discussie over een kleine overheid en kerndepartementen. Dat was toen ook de politieke cultuur in Nederland. Dus wij hadden echt niet het idee dat als wij aan de Europese tafel zaten, wij ervoor moesten ijveren om al die richtlijnen niet over ons heen te krijgen. Daar werkte de Nederlandse overheid con amore aan mee, want dat paste helemaal. Een voorbeeld. Toen het kabinet Lubbers II aantrad, was een van de grote projecten in het regeerakkoord privatisering. Daar werd ook heel veel van verwacht in die tijd. Daar zijn behoorlijke stappen in gezet en het paste helemaal in dat beeld. Dus in die zin werd zowel in Brussel als in Den Haag door regering en een grote Kamermeerderheid gemeend dat wij die

weg wel op moesten. Natuurlijk komen dan vragen aan de orde in hoeverre dat moet en onder welke randvoorwaarden. Dan speelt het punt dat de heer Remkes noemt dat je aan de voorkant moet aangeven wat de koers is met betrekking tot publieke belangen. Dat gebeurde verbaal ook wel maar het werd zelden op een adequate wijze vertaald in voor ieder herkenbare bindende regels. Dat is het element wetgeving.

Dat zie je bij de spoorwegen heel duidelijk. Het hele proces is al vele jaren gaande en heeft eigenlijk al voor 90% vorm gekregen als de wetgeving in de Kamer behandeld wordt. Dan moet je niet verwachten dat er onder-tussen allerlei eensgezinde koersen zijn uitgezet. Dan heeft iedereen natuurlijk geprobeerd, zijn eigen belangen zo maximaal mogelijk te behartigen, terwijl de Kamer dan bij wetgeving zich afvraagt: wat kunnen wij nu nog? Dat is bij verschillende projecten het probleem geweest. Het is ook wel een beetje verklaarbaar, want je gaat uit van een situatie waarin er geen of geen adequate wetgeving is, terwijl allerlei ontwikkelingen zich nationaal en internationaal voordoen. Daar kun je niet aan voorbijgaan. Dus men probeert daar bij het bedrijfsleven en bij de overheid zo goed mogelijk op in te haken. Dan is het lastig om het in wetgeving vast te leggen, maar dat mag geen argument zijn om het niet te doen, zeker met de kennis die wij achteraf hebben.

De **voorzitter**: Dank. Ik geef gaarne het woord aan mevrouw Ter Horst, die misschien wel het nodige over het besliskader en die afwegingen met u zal willen bespreken.

Mevrouw **Ter Horst**: Wij proberen als commissie inzicht te krijgen in het functioneren van het parlement in zijn verschillende rollen.

De heer Vendrik zegt: ik kwam eigenlijk tien jaar te laat. De heer Remkes kwam dan vijf jaar te laat, maar hij kwam tot het oordeel «we hebben de discussie nooit goed gevoerd». De heer Schutte en mevrouw Scheltema kwamen eigenlijk op tijd, in 1981 en 1989. De heer Schutte zegt ook dat de Kamer de discussie over de vraag wat het publieke belang is en hoe dat het beste geborgd kan worden, nooit goed is gevoerd. Wij willen als commissie komen tot aanbevelingen om dit in de toekomst anders te doen. Mijn vraag is of het de Tweede Kamer en de Eerste Kamer zou helpen als er een meerjarig besliskader is voor het gehele proces van privatisering en verzelfstandiging, zodat de vragen die gesteld hadden moeten worden en die nu volgens de heren Remkes en Schutte niet zijn gesteld en volgens de heer Vendrik eerder hadden moeten worden gesteld, wel worden gesteld. Zou zo'n besliskader helpen? Hoe zou zo'n kader eruit moeten zien? Wat zou je daarin moeten opnemen?

De heer **Schutte**: Het aardige is dat de vraag die u nu aan mij stelt ook gesteld is door de Tweede en Eerste Kamer, onder andere in 1999. Ik las dat er toen een vergadering is geweest van de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer en dat de behandeling van de algemene beschouwingen in de Eerste Kamer eigenlijk tot een vraag leidde aan minister Jorritsma, namelijk of zij kon vertellen hoe de overheid haar verantwoordelijkheid voor publieke belangen in de netwerksectoren als elektriciteit, telecom, spoor en dergelijke kan waarborgen. Toen is er een brief van minister Jorritsma gekomen waarin zij dit naar haar vermogen keurig op een rijtje gezet heeft. Toen leefde middenin alle procedures die al gaande waren kennelijk de behoefte aan een betere waarborging. Minister Jorritsma antwoordde: het is al aardig gewaarborgd maar ik wil er nog wel wat extra dingetjes aan toevoegen. Dat was in 1999. Nu is het 2012 en u stelt dezelfde vraag.

Mevrouw **Ter Horst**: Wilt u met uw antwoord zeggen dat u het eigenlijk een zaak van het kabinet vindt om aan te geven hoe het publieke belang geborgd zou moeten worden? Vindt u dat het kabinet die discussie moet entameren?

De heer **Schutte**: Het is inderdaad een zaak van het kabinet om daartoe de aanzet te geven, maar het initiatief ging hier gelukkig uit van de Kamer. De minister is gevraagd om hiermee te komen. Zij kwam er een paar maanden later al mee en dat is in de Tweede Kamer besproken. Wij blijven echter zitten met het punt dat wij eerder bespraken, namelijk of het blijft bij een min of meer vrijblijvende discussie aan de hand van een brief van de minister of dat het wordt omgezet in beleidsstukken waar regering en Kamer zich aan gebonden weten, zeg wetgeving. Ik denk dat dat niet gebeurd is. Dus je zou misschien een kaderwet privatisering of verzelfstandiging moeten hebben waarin dat soort elementen op een meer bindende wijze voor regering en Kamer en herkenbaar voor de samenleving worden vastgelegd.

Mevrouw **Ter Horst**: Oké. Laten wij dat punt even pakken. Stel dat er een kaderwet privatisering zou komen, welke elementen of afwegingsmomenten zouden daar volgens u onderdeel van moeten zijn?

De heer **Schutte**: De elementen zijn al genoemd in de discussie in 1999: de bescherming van de publieke belangen. Er werden vier of vijf belangen genoemd die op meer sectoren betrekking hebben. Die zou u nog eens moeten nagaan. Daarin zou je de beslismomenten voor wetgeving of een anderszins bindende regeling moeten opnemen.

Mevrouw **Ter Horst**: Mevrouw Scheltema?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Ik ben op zichzelf wel voor een kaderwet privatisering omdat je daarmee een toetsingskader opwerpt voor het meest betrokken departement om na te gaan of het nuttig is om naar een totale afstoting van de overheid te gaan en hoe het publieke belang daarbij wordt geborgd. Dat moet je alleen doen als er reden is om iets niet meer als een overheidstaak te zien. Hoe kun je dat publieke belang borgen? Dan moet je ervoor zorgen dat de privatisering op een verantwoorde manier gebeurt en er moet voor het parlement nog enige controle mogelijk zijn, waardoor het publieke belang toch een beetje aan bod kan komen. Dat lijkt mij bij privatisering wel moeilijk. Dat is nauwelijks te verwezenlijken. Als je kiest voor het afstoten van een publieke taak naar de markt, stelt de marktsector vervolgens de regels. Het is voor een publiek lichaam als de Kamer lastig om dat goed te controleren. Dat kan altijd alleen maar aan de hand van concrete situaties waarin het mis is gegaan. Dan kun je naar de minister roepen: had u niet nadere wetgeving kunnen introduceren? Het parlement houdt als enige mogelijkheid over om de minister via wetgeving te entameren, daar alsnog een beetje grip op te krijgen.

Mevrouw **Ter Horst**: Leidt dat u tot de conclusie dat je eigenlijk nooit tot privatisering zou moeten overgaan?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Nee, absoluut niet. Ik denk dat een aantal taken zich er wel degelijk voor lenen om tot privatisering over te gaan. Maar je moet het wel goed doen. Ik herinner mij uit de begintijd – maar ik heb het er niet helemaal meer op nagelezen – dat de privatisering waar ik mee te maken had het ROI en het RCC betrof. Daar wilde men wel



privatiseren. Ik vond dat inderdaad typisch iets voor de markt, maar het RCC kon rekenen op een x-aantal overheidsopdrachten. Men gaf aan het RCC mee dat men daar nog steeds op mocht rekenen. De marktwerking ging dan niet voluit. Dat was een verkeerde privatisering. Je moet er dus voor zorgen dat bij een privatisering de marktwerking ten volle een kans krijgt.

Mevrouw **Ter Horst**: U zegt dat dit allemaal elementen zijn die je van tevoren zou moeten bedenken en waarbij je van tevoren moet weten of dit zich in de werkelijkheid zal voordoen of niet.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Ja, dat denk ik.

Mevrouw **Ter Horst**: Mijnheer Remkes, u begon er zelf ook over dat het van belang is om die discussie in een vroegtijdig stadium te voeren. Zou zo'n beslissingskader daarbij kunnen helpen?

De heer **Remkes**: Ik aarzel om daar ja op te zeggen, want de ene publieke sector is de andere niet. Afwegingskaders om de vraag te beantwoorden of iets geprivatiseerd kan worden of niet, zijn er wel. Ik herinner mij dat de toenmalige SG van Economische Zaken, de heer Sweder van Wijnbergen, daar uitvoerig over heeft gepubliceerd. Daarbij gaat hij in op de vraag aan welke condities moet worden voldaan om iets te privatiseren. In het spraakgebruik wordt verzelfstandigen en privatiseren vaak door elkaar gehaald. Het is niet hetzelfde.

Als het gaat over de Nederlandse Spoorwegen en ProRail nemen we heel gemakkelijk het woord privatisering in de mond, terwijl dat daarbij helemaal niet aan de orde is. Wat de discussie over het borgen van het publieke belang betreft, wij hebben in Nederland nogal eens de neiging om ergens halfslachtig te blijven steken. Dus als je tot de conclusie komt dat een bepaalde overheidsactiviteit niet meer de verantwoordelijkheid van de overheid is, moet je daar ook helder in zijn. Dan kom je op basis van een algemene discussie tot de conclusie dat er geen belang meer is dat publiek geborgd moet worden. Dan is het vervolgens aan de Kamer om de kunst van het loslaten scherp op het netvlies te houden. Dat doen wij ook niet altijd.

De Kamer heeft soms de neiging om zich met van alles en nog wat te bemoeien en dat is dan alleen maar hinderlijk. Als je tot de conclusie komt dat er nog wel een aantal publieke belangen zijn die geborgd moeten worden, dan moeten die ook helder benoemd worden. Ik ben het met de heer Schutte eens dat dit niet moet blijven steken in woorden. Dan moet dat wetstechnisch op een goede wijze verankerd worden. Ik noemde net het voorbeeld van de corporatiesector, waar die discussie onvoldoende heeft plaatsgevonden. Waarom heeft dat nog nooit tot resultaat geleid? Omdat er op dat punt natuurlijk grote politieke verschillen van mening zijn. In feite is er een zekere onmacht om dat op een goede manier in wetgeving te verankeren.

Of er algemene kaders moeten worden gesteld, is de vraag. Bij privatisering moet je wel een aantal algemene vragen stellen. Een van de vragen heb ik zelf net benoemd, namelijk of het zicht op concurrentie wel voldoende aanwezig is. Als dat niet zo is, moeten wij ons afvragen wat wij moeten doen om dat wel mogelijk te maken. Als die mogelijkheden er niet zijn, is de conclusie helder. Dan doe je het dus niet.

Mevrouw **Ter Horst**: U zegt dat u niet zeker weet of een beslissingskader zou helpen, want er zijn afwegingskaders. Zou je de stelling mogen betrekken dat dit kennelijk niet de afwegingskaders waren die erg

behulpzaam zijn geweest om de discussies over privatiseringen een beetje gereguleerd en op eenzelfde wijze te laten verlopen? Wij hebben vier casussen bekeken en onze constatering tot op heden is dat de wijze waarop die zijn verlopen, wel heel particulier waren. Daarmee wil ik zeggen dat er weinig systeem in zat. Is het denkbaar dat je tot een afwegingskader komt dat al die elementen die door u en al diegenen die hier vandaag aanwezig waren, wel bevat? Dat afwegingskader zou er ook toe moeten strekken dat er niet gebeurt wat u terecht signaleert, namelijk dat de Kamer nadat er iets is besloten teruggaat naar de minister met de vraag: wilt u dit probleem oplossen?

De heer **Remkes**: Wat je met elkaar af zou kunnen spreken, is dat standaard een aantal basisvragen worden gesteld. Dat zou je linksom of rechtsom kunnen formaliseren, ook dwangmatig. De notie dat concurrentie verzekerd moest zijn, zat bij iedereen wel tussen de oren. Er is echter onvoldoende bewaakt of de condities die vervuld zouden moeten worden in de tijd gezien voldoende werden gerealiseerd. Ik denk dat dit minstens zo belangrijk is als het formuleren van die vraag.

Mevrouw **Ter Horst**: Mijnheer Vendrik, voor u dezelfde vraag. Zou een besliskader helpen?

De heer **Vendrik**: Het zou een bijdrage kunnen leveren. U praat dan wel voor een deel tegen gelovigen, om met Johan Remkes te spreken. Of die zwaar onder de indruk zijn van een besliskader, weet ik niet zeker. Het zou in ieder geval wel helpen als u zelf zou analyseren en detecteren wat daar in moet staan op grond van de ervaringen die u nu, anno 2012, kunt overzien. Wat de heer Schutte zegt is waar. Ik herinner mij het debat met mevrouw Jorritsma over het kader rond netwerksectoren. Ja, dat was eigenlijk een abc'tje. Eerst ga je verzelfstandigen, dan ga je liberaliseren, je opent de markt en vervolgens kun je privatiseren. Dan moet je oppassen voor natuurlijke monopolies. Het is beter om die niet te privatiseren. Daar was de minister op dat moment nog niet heel outspoken over. Dat is later met de splitsingswet wel geregeld. Vervolgens definieer je het publieke belang. Daar ontwerp je een regelgevend kader voor. Bij de energiebedrijven ging het daarbij om de Elektriciteitswet. Daar zat alles in. Daarna zet je een toezichthouder met tanden op de markt en dan is het geregeld. Dat was als het ware het kader waar regelmatig mee gewerkt werd, weliswaar in verschillende varianten, maar ik heb dit ervaren als de dominante reguleringslijn. Er zit natuurlijk een aantal veronderstellingen in. Wat mij altijd verbaasd heeft, is dat er een hoog, soms zelf illusoir geloof is in de maakbaarheid van de markt. Ik zou denken dat artikel 1 van zo'n besliskader moet zijn: heb heilig respect voor de marktwerking. Er gebeurt namelijk altijd iets anders dan je op de tekentafel dacht. Als je de processen ziet in de netwerksectoren, dan is dat ook het geval.

Mevrouw **Ter Horst**: Wat bedoelt u met «heb heilig respect voor»?

De heer **Vendrik**: Wees ervan overtuigd dat markten een geheel eigen loop kunnen hebben. Je veronderstelt dat de toegangsdrempels zodanig laag zijn dat er nieuwe aanbieders komen, dat er dus concurrentie is, maar ineens blijkt dat niet zo te zijn. Er kunnen ineens bewegingen op gang komen om marktwerking uit te schakelen. Dat zie je voor een deel in de zorgverzekeringsmarkt waar steeds meer gefuseerd wordt. Men wil marktwerking organiseren en vervolgens wordt dat door de insiders op de markt voor een deel tegengewerkt. Datzelfde proces heeft een rol

gespeeld bij de privatisering van de uitvoering van de WW en de WAO. Ik weet niet of u dat ook in uw onderzoek betreft. Dat is een zeer excepti-onele casus. Het was de bedoeling van het eerste en tweede paarse kabinet dat de uitvoering van de WW en WAO in concurrentie zou plaatsvinden door geprivatiseerde uitvoeringsinstellingen. Wat schetst onze verbazing? Rond het jaar 2000 besluit het kabinet ineens om de hele boel te nationaliseren. In de veronderstelling dat er marktwerking zou komen, is er iets anders gebeurd en heeft men gedacht: zo moet het dus niet. Markten bewegen zich over het algemeen niet volgens het plan dat men oorspronkelijk had.

Mevrouw **Ter Horst**: Geheel in tegenstelling tot de politiek.

De heer **Vendrik**: Laten wij het zo zeggen: daar zit een vergelijkbare variëteit in.

De politiek werd verrast. De casus telecom is in dit verband relevant. Na de kredietcrisis zou dit niemand meer moeten verbazen, maar op dat moment wel. Als je een private monopolist organiseert, rust je een bedrijf uit met een aanzienlijke machtspositie tegenover de Staat. Dat is precies wat er in 2001 gebeurde. KPN dreigde failliet te gaan en was eigenlijk een private monopolist. Een deel van de aandelen was nog in handen van de overheid, maar het merendeel was al in private handen. Het bedrijf had een uniek karakter, namelijk het bezit van het netwerk voor vaste telefonie. Dat gaf een machtspositie tegenover de Staat als aandeelhouder. Dat betekende dat een interventie is afgedwongen. De Kamer stond op dat moment, evenals de minister van Financiën, met de rug tegen de muur. Je kan dat bedrijf ook niet laten vallen, want er is een vitale infrastructuur in het geding. Met andere woorden: marktwerking gaat ook over machtsverhoudingen. Dat woord heb ik in de debatten over liberalisering en privatisering nooit horen vallen. Nooit is in die termen geanalyseerd wat er van de positie van de overheid overblijft als je marktwerking organiseert.

Mevrouw **Ter Horst**: Uw suggestie is: neem dat in godsnaam ook mee als je zo'n afwegingskader maakt.

De heer **Vendrik**: Dat zijn elementen die daar echt in thuishoren. Een laatste punt kan zijn dat alle operaties rond marktwerking, liberalisering en privatisering vergezeld zijn gegaan van een brede roep om deregulering. In 1994 is de minister van Economische Zaken met dat proces gestart: marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Die twee hoorden bij elkaar. Dat waren broertjes en zusjes van dezelfde gedachte. Volgens mij is de marktwerking in de netwerksectoren gepaard gegaan met een geweldige hoeveelheid regulering. De ene wijziging van de elektriciteitssector was nog niet goedgekeurd of de volgende kwam er alweer aan. Er waren kennelijk zeer veel regels nodig om die markt te maken. En dat lukte dan almaar niet. Dan moest er steeds weer een bepaling bij en dan moest de toezichthouder nog weer ruimer worden bemenst en met regels worden uitgerust om in te kunnen grijpen in de markt. Op een gegeven moment moet je jezelf de vraag stellen of je die markt eigenlijk nog wel kan maken en of er niet veel te veel wordt verwacht van de toezichthouder in termen van de gewenste uitkomst. Er zijn grenzen aan wat een toezichthouder vermag.

Mevrouw **Ter Horst**: Helder. Ik heb een laatste vraag aan alle vier de gesprekspartners die kort beantwoord kan worden. Het parlement heeft de rol van controleur, medewetgever en volksvertegenwoordiging. Als u

terugkijkt naar uw eigen rol in de processen ten aanzien van privatisering en verzelfstandiging, wat zou u dan veranderen in de wijze waarop u gefunctioneerd hebt? Ik vraag niet welke dingen u veel beter zou hebben gedaan, maar het gaat mij om de vraag of u dan meer controleur zou zijn geweest dan medewetgever, meer medewetgever dan controleur of meer volksvertegenwoordiger dan die andere twee rollen. Of zegt u: als het proces nu weer zou starten, zou ik het op dezelfde manier doen?

De heer **Schutte**: Ik denk dat wij met de blik terug moeten zeggen: meer nadruk op de wetgevende rol op het juiste moment.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: De wetgeving gaat eraan vooraf. De controlerende functie komt na afloop, als die wetgeving er is. Dat op dat punt nog wat meer zou kunnen gebeuren, dat geloof ik wel

Mevrouw **Ter Horst**: Meer nadruk dus op wetgeving.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: De Kamer kan zich ook als controleur beter opstellen. Daar is nog wel iets aan te doen. Het is mogelijk om de Kamer daar meer tools voor te geven.

De heer **Remkes**: In de periode dat ik voor de eerste keer in de Kamer zat, lag het accent eigenlijk op de voorbereidende en de wetgevende fase. Toen zat je minder in de controlerende fase, tenminste ten aanzien van de processen waar wij hier over praten. In controlerende zin kan ik minder scherp een oordeel over mijn eigen rol geven.

Mevrouw **Ter Horst**: U zegt bijvoorbeeld niet: ik zou de volksvertegenwoordigende rol sterker invullen om duidelijk te maken wat het publieke belang is? Of is dat in de discussies echt uitgebreid aan de orde geweest?

De heer **Remkes**: Ik heb net aangegeven dat aan de voorkant het debat over de vraag welke publieke belangen je zou moeten willen borgen niet in alle opzichten full dressed gevoerd is.

Mevrouw **Ter Horst**: De volksvertegenwoordigende rol aan de voorkant om het publieke belang te definiëren zou sterker kunnen zijn.

De heer **Remkes**: Ja.

De heer **Vendrik**: Ik vind het een lastige vraag om bevestigend te beantwoorden. Daarmee wil ik niet suggereren dat ik diep tevreden ben over mijn eigen prestatie, geenszins. Alle rollen die u beschrijft, zijn aan bod geweest. Soms heeft de Kamer het initiatief genomen. Ik noemde het voorbeeld van de splitsing. Soms is de Kamer sterk geweest in de controle en soms heel zwak, met name rond telecom. Het punt van de concrete publieke belangen – namelijk de vraag hebben burgers er wat aan? – is regelmatig aan de orde geweest. Ik denk aan het switchen van energieleverancier. Daar hebben wij hilarische brieven over voorgelezen tijdens de debatten om aan te geven wat er in de praktijk van terechtkomt. In mijn waarneming zijn alle rollen door de Kamer gespeeld.

Mevrouw **Ter Horst**: Maar?

De heer **Vendrik**: Ik kan niet zeggen: dat had anders of beter gemoeten. Ik zou natuurlijk Johan Remkes beter in de gaten hebben gehouden, dat is een publiek belang.

De heer **Remkes**: Waar je soms ook tegen aanloopt, is dat wanneer het gaat om het scheppen van condities het Rijk ook niet de speler is. De taximarkt is een goed voorbeeld, die niet in alle opzichten een geweldig succes is. Wat is daar nu een van de oorzaken van? Als ik mij goed herinner, werd destijds heel uitdrukkelijk aanbevolen om het visgraat-model bij de opstelplaatsen te realiseren. Dat is in vrijwel geen enkele gemeente gebeurd. Je moet dus niet verbaasd zijn dat er dan niet al te veel terecht komt van de keuzemogelijkheden van reizigers. Dat moest uitgevoerd worden door de gemeenten.

De **voorzitter**: Ik geef graag het woord aan de heer Kuiper die nader zal ingaan op de parlementaire verantwoording, in het bijzonder ten aanzien van de kaderwet.

De heer **Kuiper**: Ik zal straks dieper ingaan op de zbo's en de Kaderwet, maar eerst nog de volgende vraag. Het gaat ons om de Kamer als collectief en niet om individuele posities. Hoe heeft het parlement in Nederland geacteerd? Het gaat trouwens ook over de Eerste Kamer die in het wetgevingstraject ook een keer aan de beurt is. Als u al het gevoel had dat u laat aan de beurt kwam, geldt dat helemaal voor de Eerste Kamer. Er is in deze Kamer geklaagd dat alle principiële besluiten al genomen waren en dat er toen in dit huis een principiële debat volgde, maar daarover spreken wij maandag met andere betrokkenen. Toch nog even over de Kamer als collectief. Doen wij het goed als Nederlands parlement? Ik stel deze vraag in de volle breedte. Doen wij het goed als wordt geconstateerd dat de Kamer eigenlijk over bredere informatie had moeten beschikken, dat de Kamer eigenlijk had moeten zeggen dat aan het begin wetgeving moest plaatsvinden omdat er eerst een publiekrechtelijk kader nodig is? Doen wij het goed als wordt geconstateerd dat de weging van publieke belangen meteen had moeten plaatsvinden? Het is natuurlijk allemaal met wijsheid achteraf, maar wij willen ervan leren. Hebben wij zwaardere parlementaire procedures nodig? Ik heb het niet over wetgeving, maar over werkwijzen van het parlement. Zijn die op orde en wat kunnen wij daarvan leren? Het gaat eigenlijk om een nadere inkleuring van de vraag van mevrouw Ter Horst over de controlerende functie. Vanmorgen is gezegd dat de Kamer in het begin van de jaren negentig nog onvoldoende was toegerust, bewerktuigd om dat goed te kunnen doen, om tegenwicht te kunnen bieden aan een overheid die wel met allerlei informatie kwam. Inmiddels is dat misschien verbeterd. Kortom, moet het parlement een stevigere rol willen spelen?

De heer **Vendrik**: Dat vind ik wel, maar mijn ervaring in de afgelopen twaalf jaar is dat dit staat of valt met politieke moed. Daar begint het mee. Als die politieke moed er niet is, gebeurt er ook niks.

De heer **Kuiper**: Waaruit moet die moed blijken?

De heer **Vendrik**: Ik noem een recent voorbeeld. Hoe heeft de Kamer zich opgesteld ten tijde van de kredietcrisis? De Tweede Kamer, en daarmee ook de Eerste Kamer, werd voortdurend achteraf geconfronteerd met miljardenuitgaven van de minister van Financiën. Het is een keuze van de meerderheid geweest om het zo te laten en de schending van het budgetrecht voor lief te nemen.

De heer **Kuiper**: Betekent dit dat in onze parlementaire cultuur blijkbaar de gewoonte heel diep zit dat wij het initiatief aan de overheid laten en dat het parlement dan in zekere zin volgt?

De heer **Vendrik**: Dat is wellicht een onderdeel van de cultuur. Ik constateer in ieder geval een aantal van dat soort concrete casussen waarbij het parlement ervoor kiest om een positie achteraf te kiezen en niet voor het aanmeten van een sterkere positie voor zichzelf. Dat kan op alle mogelijke manieren. Men kan bestaffing laten aanrukken om dossiers langdurig te volgen. Men had veel meer van dit soort projecten als groot project kunnen aanwijzen, waardoor de regering veel gestructureerder zou informeren over de voortgang der dingen. Dat had men kunnen laten valideren. Daar had men onderzoeksfaciliteiten op kunnen zetten. Dat gebeurt af en toe mondjesmaat, maar niet structureel. Het is te makkelijk om de vraag of dat had moet gebeuren met ja te beantwoorden.

De heer **Kuiper**: Zouden wij nu sterker moeten inzetten op zo'n bestaffing of bewerktuiging van het parlement?

De heer **Vendrik**: Ik denk dat dit nooit kwaad kan, maar ook dan is de vraag aan de orde – ook dat heb ik meegemaakt – of je er iets mee doet dat vitaal is voor de besluitvorming over dit soort grote projecten. Dat is afhankelijk van politieke moed.

De heer **Kuiper**: Uiteindelijk is dat aan de Kamer zelf.

De heer **Vendrik**: Het inrichten van de procedures, de machtspositie die de Kamer zichzelf geeft, is daarvan volledig afhankelijk. Als men een eerste stap zet, dan komt er een kaderstellende nota. Dan is de vraag: willen wij daar wat mee? Als een meerderheid daar genoeg mee neemt en vervolgens accepteert dat het kader van de minister gegeven is en overgaat tot de orde van de dag, dan heeft dat verder ook niet zo heel veel zin. Ook dat heb ik meegemaakt.

De heer **Kuiper**: Mijnheer Remkes, bent u het hiermee eens?

De heer **Remkes**: In grote lijnen wel. Voor het aanwijzen van een project als een groot project heb je geen bestaffing nodig. Dat is afhankelijk van de vraag wat je er politiek mee wilt. Ik constateer wel dat wanneer het over deze vraagstukken gaat, de Kamer af en toe verkeerde accenten legt. De Kamer heeft af en toe de neiging – ik heb het vanzelfsprekend niet over uw Kamer, ik zou niet durven – om te veel op de stoel van de bestuurder te gaan zitten en via spoeddebatten al te intensief met de minister mee te denken. Het volgende voorbeeld blijft mij op het netvlies staan. De Kamer organiseert een spoeddebat over de IJsselmeerziekenhuizen die teloor dreigden te gaan, terwijl de minister nog volop in gesprek is over de vraag hoe die ziekenhuizen in de benen gehouden konden worden. Ik denk dat de Kamer zich hierbij een jas aanmeet die niet past. Tegelijkertijd worden er in het land verwachtingen gewekt die nooit waargemaakt kunnen worden. De minister zit in een proces dat hij niet kan negeren. Gaandeweg ben ik er steeds meer voorstander van geworden dat de Kamer het instrument hoorzitting veel meer toepast. Ik heb het niet over het fenomeen rondetafelgesprek, maar over een echte hoorzitting zoals het Amerikaanse Congres die kent. Ik heb het dan over de voorkant van zo'n proces, zodat je langs die lijn niet alleen maar afhankelijk bent van de informatiepositie van departementen, maar veel gestructureerder extern en bottomline informatie voor jezelf op tafel krijgt die onder meer is relevant voor de vraag wat wil je nu eigenlijk borgen en wat relevant is voor het verdere proces en de condities.



De heer **Kuiper**: Voordat de Kamer besluiten van welke aard dan ook neemt, dient zij zich grondig te informeren. Mevrouw Scheltema ik kom straks bij u met een andere vraag. Ik leg nu eerst de heer Schutte dezelfde vraag voor. Moet de Kamer sterker een eigen positie innemen in het gehele besluitvormingsproces?

De heer **Schutte**: Naar mijn mening is het sowieso belangrijk dat de verantwoordelijkheid van regering en Kamer duidelijk onderscheiden zijn en ook herkenbaar zijn in het proces. Aansluitend bij wat de heer Vendrik zei, noem ik een ander voorbeeld, namelijk het fenomeen algemeen overleg (AO). Je kunt in verschillende fases een AO houden. Het kan een prima instrument zijn voor de controletaak van de Kamer bij de uitvoering van wetgeving. Het instrument van het AO wordt echter ook heel vaak toegepast in de voorfase. Er is nog geen wetgeving, maar er zijn wel al ontwikkelingen gaande. De Kamercommissie agendeert dan vaak op verzoek van een of twee leden een algemeen overleg daarover met de minister. Uit een oogpunt van goede onderlinge verhoudingen wordt al gauw gezegd: als een of twee leden van de commissie dat belangrijk vinden, dan doen wij dat dus. Vervolgens vindt er een algemeen overleg plaats op het moment dat allerlei ontwikkelingen nog onduidelijk zijn en veel dingen nog open zijn. Zo'n overleg krijgt al snel een zware status. De Kamer is daarover in AO-verband bijeen, terwijl het in feite gaat om een aantal leden van de Kamer die vaak op persoonlijke titel spreken en niet allemaal zo goed voorbereid zijn als bij een wetgevingsdebat. Het overleg krijgt vaak een gewicht dat het naar de aard niet behoort te hebben. Bovendien gebeurt dit in een fase waarin de Kamer nog niet echt aan bod is. De regering is primair aan bod. Het risico is dat daarmee een proces gestuurd wordt op onvoldoende basis. Het spoeddebat kan inderdaad ook zo'n functie vervullen. Ik kwam in de stukken een aardig voorbeeld tegen over de re-integratiediensten. Daar speelde ook de vraag hoe die in de markt gezet moesten worden. In een beginfase is er kennelijk een motie van de Kamer geweest waarbij door een grote meerderheid werd vastgesteld dat er geen sprake mocht zijn van gedwongen winkelnering. Ik begrijp dat een voormalig minister van Financiën deze week hier gezegd zou hebben dat dit, doordat de Kamer dit tevoren al zo had vastgelegd, in het wetgevingstraject terecht kwam. De oud-minister van Financiën constateerde dat daardoor in feite het eigen graf gegraven is. Je kunt je voorstellen dat de Kamer bij de behandeling van een voorstel de neiging heeft om allerlei zaken die nog aan de orde zullen komen al bij voorbaat vast te leggen. Als je dat doet op een moment dat nog niet alle afwegingen goed hebben kunnen plaatsvinden, kan het ook negatief werken.

De heer **Kuiper**: Mevrouw Scheltema, ik heb voor u een aantal vragen over de zelfstandige bestuursorganen. Hoe kan het parlement daarbij invulling geven aan zijn controlerende taak? Het gaat daarbij om de manier waarop verantwoordelijkheden in dit land zijn belegd. Onze opvatting is dat daar waar een publieke taak is, er ook publieke verantwoording dient plaats te vinden. Dat geldt dus ook voor zbo's die immers bekleed zijn met openbaar gezag. U hebt zelf al aangegeven dat er vanaf de jaren tachtig een intensivering is geweest van zelfstandige bestuursorganen. De Rekenkamer heeft op een zeker moment gezegd dat er sprake was van een wildgroei. Die zou erop kunnen wijzen dat er op grond van allerlei verschillende motieven zbo's zijn gecreëerd, soms omdat men dat zelf wilde of omdat men bepaalde doelstellingen had in de rijksdienst. Het buiten de overheid plaatsen gaf bepaalde voordelen met het oog op het beperken van het overheidsapparaat. Er ontstond een bont pallet rondom



de overheid. Tegelijkertijd diende er echter ook publieke verantwoording plaats te vinden. Uiteindelijk heeft het parlement ook gevonden dat er een zekere verantwoording aan het parlement diende te worden afgelegd. U bent een van de belangrijke woordvoerders van dit standpunt geweest. Kunt u dat toelichten? Waarom dienen zelfstandige bestuursorganen verantwoording te blijven afleggen, ook aan het parlement?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Zelfstandige bestuursorganen oefenen overheidsgezag uit. Zij worden wel op afstand van de overheid geplaatst, maar blijven toch tot de overheid behoren. Per definitie is controle dan een taak van het parlement. Die taak wordt wel bemoeilijkt omdat de zbo's op afstand zijn geplaatst. Mijn stelling is altijd geweest: als je het op afstand plaatsen goed regelt, de ministeriële verantwoordelijkheid goed inhoud geeft en de minister goede modaliteiten aanreikt waarmee hij zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken, dan kan je als parlement de minister aanspreken op zijn verantwoordelijkheid. Daarmee kun je je eigen verantwoordelijkheid voor het hele reilen en zeilen inkleden. Dat wij zo'n grote diversiteit aan zbo's hebben gekregen, was naar mijn mening te wijten aan de mate van verkokering die er was. De departementen hadden allemaal een beetje hun eigen beleid. Als er nieuw algemeen beleid in gang werd gezet, gaven de departementen daar elk op eigen wijze invulling aan. Dat had tot gevolg dat niet de Kamer als geheel daarover oordeelde, maar dat de vakspecialisten met de betrokken ministers in overleg gingen over de vraag hoe het het beste geregeld kon worden. Daardoor ontstond die wildgroei.

De heer **Kuiper**: U zegt dat de zbo's hun eigen gang gingen. Hoe bedoelt u dat? Zongen zij zich los van het beleid van de minister?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Dat laatste zeg ik niet. Ik had het over de vraag hoe het kwam dat er zo'n grote diversiteit aan zbo's ontstond. Het parlement controleerde wel, maar omdat het beeld zo divers was, was het heel moeilijk om daar vat op te krijgen. Bij de Kaderwet was het idee om de bevoegdheden van de minister duidelijk vorm te geven en dit overal op vergelijkbare wijze te doen. Dan zouden alle parlementariërs en niet alleen de vakspecialisten weten waar zij aan toe zijn. Dat is overigens een ideaalbeeld.

De heer **Kuiper**: Zbo's rapporteren. Zij brengen jaarverslagen uit die ook naar de Kamer gaan.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Nu wel, maar dat was lang niet altijd zo. Dat is de verworvenheid van de Kaderwet. Als een zbo daarin is ondergebracht, moet een aantal taken worden uitgevoerd. Men moet een jaarverslag leveren en de minister alle inlichtingen geven die hij verlangt. De minister kan zelf ten aanzien van de taakuitoefening van dat zelfstandig bestuursorgaan beleidsregels stellen. Hij kan zelfs tot vernietiging overgaan. In de evaluatie heb ik gelezen dat de zbo's daar niet gelukkig mee zijn. De minister kan ook ingrijpen bij taakverwaarlozing. Niet in de laatste plaats heeft de minister het recht van benoeming, schorsing en ontslag. De minister regelt ook de salariëring. Volgens de Kaderwet is in beginsel de rechtspositie van ambtenaren van toepassing op de zbo's. Dat was vroeger lang niet bij elk zbo zo geregeld, maar dit zou nu wel het geval zijn. Het is nu voor de Kamer dan ook veel duidelijker waarop zij de minister kan aanspreken.

De heer **Kuiper**: Nu horen wij, onder andere in deze zaal, dat het parlement geen erg grote interesse aan de dag legt voor het reilen en zeilen van de zbo's. Men wordt wel via de jaarverslagen geïnformeerd. Zou er niet meer systematisch aandacht moeten zijn voor het reilen en zeilen van zbo's in de Kamer?

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe**: Ik zou dat goed vinden. Dat is belangrijk. De Kamer kan dit doen door regelmatig een zbo in de commissie uit te nodigen voor een gesprek over het reilen en zeilen van die instelling. Dan kan men meer vat krijgen op wat daar gebeurt.

De heer **Kuiper**: Vindt u dat zoals in sommige buitenlandse landen gebeurt hoofden of directeurs van zbo's ook in het parlement moeten verschijnen, bijvoorbeeld naast de minister? Daarbij legt ieder op zijn eigen wijze verantwoording af. De directeur of het hoofd van een zbo is vooral uitvoeringsverantwoordelijk. Zou u dat een goede figuur vinden?

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe**: U zegt: naast de minister. De zbo heeft een zelfstandige bevoegdheid. De minister is echt niet voor alles verantwoordelijk. Voor het dagelijkse reilen en zeilen is het zbo zelf verantwoordelijk. Minister Kok zei indertijd dat ambtenaren niet zelfstandig gehoord moeten worden, maar dat kan een minister niet zeggen over zelfstandige bestuursorganen. Die kunnen nu al gewoon door de Kamer gehoord worden. Dat zou zij ook meer moeten doen.

De heer **Kuiper**: Wat vinden de overige gesprekspartners van de wijze waarop zbo's hun beleid informelerwijze bij het parlement kunnen brengen?

De heer **Schutte**: Ik wil hier graag op reageren. Deze vraag is in bredere zin uitvoerig aan de orde geweest in de commissie-Deetman, naar ik dacht in 1989. Ik mocht zelf deel uitmaken van die commissie en ik ben auteur van een deel van het rapport dat juist hierover ging. De teneur daarvan was: onverlet de ministeriële verantwoordelijkheid is het het recht van de Kamer om ambtenaren te vragen om zich op verzoek rechtstreeks met de Kamer te verstaan, uiteraard met medeweten van minister. Op die manier kan de informatie uit de eerste hand verstrekt worden. Dit hoeft niets af te doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik herinner mij dat minister-president Lubbers destijds niet erg gelukkig was met dat onderdeel van het rapport. Op de hem bekende wollige wijze heeft hij daarover een regeringsstandpunt gegeven. Sindsdien is mijn standpunt niet veranderd.

De heer **Kuiper**: Wij horen dat steeds, maar dat was in 1989 en wij zijn nu in 2012. Waarom gebeurt dat nooit?

De heer **Schutte**: Waarschijnlijk omdat er nog steeds veel mensen zoals Lubbers rondlopen.

De heer **Kuiper**: Mijnheer Remkes?

De heer **Remkes**: Het antwoord op uw vraag is wat mij betreft ja. Ik geef een paar voorbeelden. Ik heb het genoeg gehad om vier jaar verantwoordelijk te mogen zijn voor het Kadaster. Ik heb nooit een woord met de Kamer gewisseld over het Kadaster. Dat betekende dat er nooit een incident plaatsvond. De Kamer wordt actief als er incidenten zijn. Het meest recente voorbeeld dat mij op het netvlies kwam, is het COA. Daarbij

is een aantal zaken evident onduidelijk geregeld. Anders had een aantal van de discussies over dit onderwerp niet gevoerd kunnen worden. In mijn beeld liepen de verantwoordelijkheden ook wat door elkaar. Wat meer standaard aandacht lijkt mij goed. De directeur van het zbo moet naast de minister of de staatssecretaris kunnen zitten

De heer **Kuiper**: Alleen kan ook, zegt mevrouw Scheltema

De heer **Remkes**: Ik vind dat dat niet moet. De minister mag ook wel even meesnuiven. Wat mij betreft, moeten er twee dingen goed geregeld zijn. In de eerste plaats moet de informatiepositie van de minister zonder enig voorbehoud goed geregeld zijn. In de tweede plaats hoort de minister zich niet met de dagelijkse gang van zaken te bemoeien. Als er een keer iets is, moet de minister te allen tijde een aanwijzing kunnen geven.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Dat is nu ook geregeld.

De heer **Remkes**: Lang niet overal.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Men is afgeweken van de Kaderwet. Het is wel in die wet opgenomen.

De heer **Kuiper**: Er valt nog wel iets aan de Kaderwet te verbeteren.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Helaas past niet ieder zelfstandig bestuursorgaan zich helemaal aan de Kaderwet aan.

De heer **Remkes**: Maar dat ligt aan de wetgever!

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Dat ligt ook aan het parlement dat daar niet de vinger op legt.

De heer **Kuiper**: Ook de heer Vendrik stel ik de vraag over de wijze waarop zbo's zich in het parlement zouden kunnen verantwoorden.

De heer **Vendrik**: Dat lijkt mij een heel goede zaak. Ik denk dat het kan helpen. Om de veiligheid van het desbetreffende zbo wat te verhogen en het gemak om in het parlement te opereren wat groter te maken, moeten ministers heel precies zijn in hun ministeriële verantwoordelijkheid. In mijn huidige werk kom ik regelmatig tegen dat dit nog wel eens rafelt. De minister gaat toch echt zelf over de grenzen van zijn of haar verantwoordelijkheid. De informatiepositie, het punt van de heer Remkes, moet de minister zelf bepalen. De minister maakt de dienst uit en kan ook uitmaken wat hij of zij moet weten van het desbetreffende zbo om verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor de uitvoering op hoofdlijnen.

De **voorzitter**: De heer De Lange heeft aansluitend op de vragen van de heer Kuiper nog een vraag.

De heer **De Lange**: Als laatste steen van elk besluitvormingsproces speelt de evaluatie van dat proces een zeer belangrijke rol. In dit huis en een aantal malen ook aan deze tafel is uitgedrukt dat de belangstelling van de verantwoordelijke minister maar ook de Kamer voor de resultaten – om het voorzichtig te zeggen – zodanig is geweest dat de stukken de meeste tijd in laden hebben doorgebracht. Is dat ook uw indruk en, zo ja, vindt u dat een wenselijke situatie?

De heer **Schutte**: Evaluatie als instrument heeft de zeer grote interesse van de Kamer zolang het gaat om het amenderen van wetsvoorstellen om daar een evaluatiebepaling in op te nemen. Is die bepaling daar eenmaal opgenomen, dan denk ik dat u gelijk hebt dat er niet altijd veel mee gedaan wordt. Dat betreft niet alleen evaluaties van wetgeving. Dat heeft alles te maken met de interesse van de Kamer voor Verantwoordingsdag. Er wordt heel veel geproduceerd, maar het debat gaat hoofdzakelijk over de actualiteit van de dag en minder over het gevoerde beleid. Er is door de Kamer zelf ook meer te doen om de instrumenten waar wij het over hadden zoals rapportages en jaarverslagen functioneler te maken dan alleen het aanbieden van stukken.

De heer **De Lange**: Zou u zeggen dat op dit punt een les te leren is?

De heer **Schutte**: Bij dezen zou ik zeggen. Dit kun je zo veranderen, alleen vereist dat iets in je eigen prioriteitsstelling en mentaliteit.

De heer **De Lange**: Dat is wat ik bedoel.  
Mevrouw Scheltema?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Ik kan daar niet veel anders op zeggen. Ik vind natuurlijk ook dat de Kamer daar wel naar zou moeten kijken. Zij moet consequenties uit een evaluatie trekken. Dat dit niet altijd gebeurt, is inderdaad een kwestie van prioriteitsstelling. Het zou wel moeten.

De heer **De Lange**: Mijnheer Remkes?

De heer **Remkes**: Ik herken dat beeld zeer. Het is van belang om de meeste evaluaties extern te doen. Dan kom ik op het hele veld waar u mee bezig bent. U vervult ten behoeve van de Tweede Kamer de evaluatiefunctie van dit soort processen. Volgens mij is het ook belangrijk dat u straks als waakhond optreedt in het kader van de vraag: wat komt er aan de overzijde van terecht?

De heer **De Lange**: Mijn vraag gaat over te leren lessen voor de gehele volksvertegenwoordiging, zowel Tweede als Eerste Kamer.

De heer **Remkes**: Natuurlijk raakt het ook aan het functioneren van de Eerste Kamer, maar in politiek opzicht ligt natuurlijk toch het accent aan de overzijde.

De heer **De Lange**: Mijnheer Vendrik?

De heer **Vendrik**: Ik ben iets minder somber dan uw vraag suggereert. Ik vind het beeld vooral wisselend. Ik zie soms dat de Kamer heel goed gebruikmaakt van evaluatieonderzoek, dat het betekenisvol is en dat het politieke gevolgen heeft. Soms wordt het mooie onderzoek ten onrechte volledig genegeerd of het krijgt niet die politieke zwaarte die het verdient. Het beeld is dus wisselend.  
Wat te doen? Volgens mij heeft de heer Schutte daar goede woorden over gesproken. Ik sluit mij daar van harte bij aan.

De heer **De Lange**: Prima, dank u wel.

De **voorzitter**: Wij naderen de klok van drie uur. Ik zie dat de heer Terpstra en mevrouw Vos nog een vraag willen stellen.

De heer **Terpstra**: Ik heb een vraag aan mevrouw Scheltema. Mevrouw Sint maakt in haar rapport een helder onderscheid tussen de gevallen waarin de overheid tot een agentschap moet overgaan en de gevallen waarin de overheid moet overgaan tot een zbo. Daarbij gelden criteria zoals de belangen van derden en de gelijke behandeling van de klanten. Mevrouw Scheltema, bent u het eens met dat onderscheid? Heeft men bij de overheid dat onderscheid ook juist toegepast?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Ik geloof niet dat men bij dat laatste heel erg precies is. Zoals het nu in de Kaderwet is neergelegd, geldt een bijzonder ruime formulering voor de gevallen waarin tot een zbo zou kunnen worden overgegaan. Die formulering is minder toegespitst dan de omschrijving van de commissie-Sint. Het is wel mede een overweging, maar niet doorslaggevend. Ik denk dat het wel een beetje doorwerkt, maar niet helemaal.

De heer **Terpstra**: Dan heb ik nog een vraag aan de heer Schutte over het rapport van de commissie-Deetman waar hij zelf inzat. Het rapport heeft niet veel opgeleverd en zijn enige verklaring was dat de heer Lubbers het niet zo geweldig vond. De heer Lubbers is echter allang geen minister-president meer. Mag ik hieruit afleiden dat het parlement de mogelijkheid om zbo-leiders te ondervragen ook niet hoog heeft gewaardeerd en, zo ja, waarom niet?

De heer **Schutte**: Het gaat hier om de wisselwerking tussen Kamerleden en ministers. De minister-president moest op het rapport reageren, maar hij moest herhaaldelijk worden uitgenodigd om dat ook echt te doen. Dat gaf al aan dat hij niet stond te springen om dat te doen. Vervolgens gaf hij een reactie in zeer wollig taalgebruik. De Kamer had toen kunnen zeggen: minister-president dat accepteren wij niet. Dat was het goede moment geweest. Ik zeg echter niet voor niets dat het een wisselwerking is tussen Kamerleden en een minister. Soms is een Kamermeerderheid geneigd om het wel goed te vinden als een bevriende minister een redelijk klinkend antwoord geeft. De rapportage is op dit punt nadien meermalen in de Kamer aan de orde geweest, waarbij is verwezen naar deze stelling. Het landde toch niet echt bij de bewindslieden die de verantwoordelijkheid droegen, waarschijnlijk omdat zij het toch niet echt prettig vonden om naar letter en geest van het rapport te handelen.

Mevrouw **Vos**: Ik heb nog een vraag aan de heer Remkes. Aan het begin van het gesprek hadden wij het over de Nederlandse Spoorwegen. Op een gegeven moment zei hij dat de concurrentie op het spoor wel is ingezet, maar niet is afgemaakt. Hij had het erover dat er op het hoofdnet nooit sprake is geweest van concurrentie. In zijn periode als Kamerlid heeft minister Jorritsma daarmee geëxperimenteerd. Er zijn vergunningen uitgegeven aan Lovers. In een nota schreef de minister: Concurrentie ten aanzien van personenvervoer is een logisch complement van de verzelfstandiging van de NS als vervoersbedrijf. Er was wel degelijk debat over. Mijnheer Remkes, wat was uw inzet in dat debat? Wat waren uw verwachtingen? Waar heeft het volgens u aan gelegen dat het debat niet de richting uit is gegaan die u blijkbaar graag wilde?

De heer **Remkes**: In feite heb ik daar al iets over gezegd. Op de nevenlijnen van het spoorwegnet is er terdege concurrentie ontstaan. Ik herinner mij de discussie over Lovers ook nog wel. Die begon vermakelijke trekken te krijgen. Als ik mij goed herinner, is het uiteindelijk gecancelled door het bedrijf zelf. Ik denk dat er een aantal infrastructurele

institutionele oorzaken zijn. In de loop van het proces had scherper in beeld gebracht moeten worden waardoor er op het Europese hoofdspoornet geen concurrentie is ontstaan, althans niet het op het grondgebied van Nederland. Een aantal beveiligingseisen gelden wel voor een groot aantal andere landen, maar zijn nog niet in Nederland van toepassing, zodat hier geen buitenlandse spoorwegbedrijven kunnen rijden.

Mevrouw **Vos**: Als ik u goed beluister zegt u dat de randvoorwaarden voor concurrentie niet zijn gecreëerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de beveiliging. Als dat wel was gebeurd, had er dan concurrentie op het hoofdnets van het Nederlandse spoor kunnen ontstaan? Had het tot een goedwerkend systeem kunnen leiden? Is dat uw beeld?

De heer **Remkes**: Als het allemaal consequent was doorgevoerd wel. Daar kwam de hsl-discussie ook nog doorheen fietsen. Die geeft tot op het moment van vandaag de nodig spanning tussen het departement en de Nederlandse Spoorwegen. Laat ik het ook maar gewoon zeggen. Er zijn institutionele bezwaren bij de Nederlandse Spoorwegen als bedrijf en dat is op zichzelf ook heel begrijpelijk. De Nederlandse Spoorwegen als bedrijf doen er soms wat aan om concurrentie op het spoor te voorkomen om het voorzichtig te zeggen. Vanuit het oogpunt van een monopolist is dat ook heel begrijpelijk. Ik was niet verbaasd dat de voorzitter van de raad van bestuur van de Nederlandse Spoorwegen eind vorige week of begin deze week een brief stuurde met de strekking dat alles weer onder één dak geplaatst moet worden. Dat kun je ook verwachten. Voor dat soort weerstanden en voor de wijze waarop dit in de praktijk precies werkt, is volgens mij wel eens onvoldoende aandacht geweest.

Mevrouw **Vos**: Zegt u vandaag de dag nog steeds dat u voorstander bent van concurrentie op het hoofdnets van het spoor, mits goed ingebed in de randvoorwaarden zoals u zojuist hebt geschetst?

De heer **Remkes**: Mits er ook daadwerkelijk concurrentie mogelijk is.

De **voorzitter**: Dan komen wij tot een laatste ronde. Ik wil u allen nog de gelegenheid geven om datgene wat u in uw hoofd had met betrekking tot ons onderzoek en wat u nog niet aan ons kwijt heeft gekund, met ons te delen. Welke lessen wilt u de commissie nog meegeven als u kijkt naar twintig jaar verzelfstandiging en privatisering?

De heer **Schutte**: De meeste onderwerpen zijn al aan de orde geweest. Het punt van de wetgeving is genoemd. Ik sluit mij graag aan bij de opmerking dat wij de autonome krachten van de markt niet mogen onderschatten. De markt kent haar eigen processen. Hoe je er ook tegenover staat, je moet dat goed onderkennen. Dat heeft consequenties voor de mogelijkheden en voor de eisen die je kunt stellen. Uit de geschiedenis leid ik ook af dat de mogelijkheden van geheel of gedeeltelijk eigendom niet overschat mogen worden. Men had aanvankelijk hoge verwachtingen van een behoud van een deel van de eigendom, maar achteraf moest men constateren dat dit eigendom was in een onderneming met een ondernemingsdoelstelling waar men verder heel weinig mee kon. Dat lijkt mij ook een les. Een les van heel andere aard is het volgende. Wij spreken als ex-volksvertegenwoordigers met jullie als volksvertegenwoordigers. Wij hebben te maken met een samenleving die toch verwachtingen heeft van voorzieningen met een nuts karakter ongeacht of die bij de overheid zijn

ondergebracht of niet. Hoe wij het ook organiseren, je zult altijd te maken blijven houden met een vooringenomen mening van de burger. Als er wat gebeurt op het spoor of met de post, dan is het zijn voorziening. Als je daar bij privatiseringsprocessen niet goed rekening mee houdt, dan kom je jezelf tegen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Ik zou graag de nadruk erop willen vestigen dat de parlementaire controle wordt vormgegeven door wat de parlementariërs er zelf van maken. Ze hebben voldoende mogelijkheden om dat goed te doen. Ik beperk mij tot de zelfstandige bestuursorganen. Als je daar iets aan wilt verbeteren, zou je aan de mogelijkheid van visitatiecommissies kunnen denken, zoals je die nu al bij het onderwijs en de universiteiten ziet. Visitatiecommissies kunnen af en toe een waardering geven. Die zouden het parlement aanleiding kunnen geven om nog eens extra te controleren om te kijken hoe het werkelijk gaat. Ten aanzien van de zelfstandige bestuursorganen denk ik dat het overweging verdient om iets zoals de code-Tabaksblat voor raden van toezicht bij zelfstandige bestuursorganen in te stellen. Niet bij elk zbo is er een raad van toezicht, maar soms is die er wel. Een dergelijke code zou kunnen helpen om de borging van het publieke belang iets meer gestalte te geven.

De heer **Remkes**: Bij het trekken van conclusies is de ceteris paribus-vraag erg belangrijk. Wij kijken terug, maar als je even doorredeneert wat er gebeurd zou zijn bij een ongewijzigde situatie, dan kom je tot een zuivere vergelijking. Wij hebben nog wel eens de neiging om te oordelen op basis van het laatste incident. Volgens mij is het nodig om daar in termen van resultaten en geen resultaten wat dieper naar te kijken. Mijn volgende punt raakt aan een eerdere opmerking van de heer Vendrik. Doordenk goed in welke richting de structuur van de markt zich kan ontwikkelen. In mijn eigen provincie heeft het aanbestedingsmodel voor het busvervoer aanzienlijk meer reizigerskilometers opgeleverd. Dit had aantoonbaar resultaat, maar de beeldvorming is wel eens anders. Je ziet wel dat het aantal spelers de afgelopen jaren als gevolg van fusieprocessen aanzienlijk beperkter is geworden. Dat is vergelijkbaar met de ontwikkelingen in de zorg. Je moet vroegtijdig stilstaan bij de vraag wat de marktwerking nog is bij dit soort oligopolieachtige situaties. Daar hoort natuurlijk ook de vraag bij hoe je daarop kunt inspelen. Ik geloof heilig in intern toezicht en niet alleen uit een oogpunt van borging van het publieke belang. Dat moet primair in de wetgeving zijn vastgelegd. In dat opzicht wordt er nog wel eens wat dubbelhartig geacteerd. Ik zie moties over beloningsnormen die aan de overzijde zijn aangenomen. Begrijp mij goed: ik ben geen voorstander van exorbitante beloningen, maar als je tegelijkertijd zwaar en goed toezicht wilt, verhoudt de ene wens zich nog wel eens niet helemaal met de andere. Daar zal wat consistentier op doorgeredeneerd moeten worden.

De heer **Vendrik**: Ik sluit mij graag aan bij het punt van de heer Schutte over het perspectief van burgers. Die worden bij marktwerking en privatisering ineens consumenten en daarmee ben je ze ook voor een deel kwijt. Dat tast voor een deel de legitimiteit van dit soort operaties aan. Ik wil nog twee punten maken. Het eerste is eigenlijk een soort preambule bij het besliskader wat u mogelijk in uw eindrapport wilt opnemen. Per sector of per domein moet je je er rekenschap van geven dat processen van reorganisatie, verzelfstandiging, privatisering, marktwerking en liberalisering een geweldige bestuurlijke drukte creëren. Die kan een sector jaren in haar greep houden. Daardoor worden mogelijk ook andere



onderdelen van een politiek-bestuurlijke agenda weggedrukt. Een uitstekend maar inhoudelijk helaas slecht voorbeeld hiervan is de energiesector zelf. Daar is men al dik vijftien jaar bezig om te overleven in een situatie van marktwerking met nieuwe structuren. De Staat en de markt zien elkaar nog steeds regelmatig voor de rechter. De juridisering van verhoudingen gaat maar door. Vanuit mijn politieke overtuiging zie ik met lede ogen aan hoe de belangrijkste opdracht, het grootste publieke belang amper aan bod komt, namelijk snelle verduurzaming van deze sector. Dat is een maatschappelijk belang dat breed onderkend wordt. Dat belang komt niet voldoende tot zijn recht in de bestuurlijke praktijk, want men is bezig met overleven, met posities en met strategie in het gevecht tussen markt en overheid. Dat zou wellicht een preambule kunnen zijn. Mijn tweede punt dat ik de commissie wil aanreiken, is dat het zin heeft om bij het beoordelen van nut en noodzaak van marktwerking en liberalisering met nadruk onderscheid te maken tussen de vraag of er sprake is van een arbeidsintensieve of een kapitaalintensieve sector. Dat onderscheid wordt eigenlijk nooit gemaakt en dat vind ik gek. Telecom is bij uitstek een kapitaalintensieve sector. De afgelopen vijftien jaar is daar ook heel veel innovatie geweest. Het instrument van het openen van de markt kan zeer behulpzaam zijn om innovatie tot haar recht te laten komen en die ook maximaal te benutten. Dat creëert ook welvaartswinst. Met vallen en opstaan is telecom ook een van de meest succesvolle voorbeelden. Bij een sector met een voornamelijk arbeidsintensief karakter – bijvoorbeeld de thuiszorg, een heel andere tak van sport – zijn marktwerking en aanbesteding eigenlijk vooral vervelend. Je ziet dat dit proces een-op-een ten koste gaat van de arbeidsvoorwaarden.

**De voorzitter:** Geldt dat ook voor de post?

De heer **Vendrik:** Voor een deel geldt dit ook voor de post. Daar speelt nog iets anders. De postmarkt in de zin van behoefte aan postale voorzieningen is gewoon gekrompen vanwege de digitalisering. Verder geldt hetzelfde. Het levert allemaal nauwelijks maatschappelijke winst op. Ik heb niet de indruk dat wij burgers van Nederland heel veel blijer zijn geworden van het feit dat de postzegel 1 cent goedkoper is geworden. Dat zal ongetwijfeld de vrucht van de marktwerking zijn geweest, maar je bent een publiek bedrijf voor een deel kwijt. Dat is verdwenen, terwijl dit soort publieke bedrijven vroeger onderdeel waren van de samenleving in de meest actieve zin van het woord. Zij waren dragers van de publieke ruimte. Dat is de post helaas niet meer. Ik heb geen idee wie bij mij de post bezorgt. Dat is ook de vervreemding van het burgerlijk perspectief. Als je van burgers consumenten maakt, verlies je ook wat. Dat ziet ook hierop toe. Dat onderscheid kan wellicht zinvol zijn om te bepalen of je verder wilt of dat je juist een andere route moet inslaan.

**De voorzitter:** Dank. Wellicht tot uw geruststelling kan ik zeggen dat wij volgende week nog een aantal hoorzittingen hebben waarin het burgerperspectief centraal komt te staan. Ik sluit deze bijeenkomst, maar niet nadat ik de verschillende oud-Kamerleden bedankt heb voor hun bereidwilligheid en voor de informatie die zij hebben verstrekt. Maandagmorgen om 10.00 uur gaat deze parlementaire onderzoekscommissie verder met de volgende publieke hoorzitting en dan met oud-leden van de Eerste Kamer.

Sluiting 15.16 uur.

**Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de  
Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/  
Verzelfstandiging Overheidsdiensten op maandag 11 juni 2012 in  
de plenaire zaal van de Eerste Kamer te Den Haag.**

**Gesprek met: prof. dr. F. Leijnse, mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck  
en dr. K. Veling**

Aanvang: 10.00 uur

**Voorzitter: de heer R. Kuiper**

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

F.H.G. de Grave, G. ter Horst, C.A. de Lange, G.H. Terpstra, A. Vliegthart  
en M.B. Vos,

alsmede de heer P.A. van Oort, griffier.

De **voorzitter**: Goedemorgen. Ik open deze openbare vergadering van de parlementaire onderzoekscommissie van de Eerste Kamer. Ik heet in het bijzonder welkom mevrouw Timmerman-Buck en de heren Veling en Leijnse. Wij zullen straks in gesprek gaan met deze oud-senatoren. De Eerste Kamer doet onderzoek naar het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid dat de rijksoverheid heeft gevoerd in de decennia die achter ons liggen. Dat beleid heeft grote consequenties gehad voor de overheid, de samenleving en de relatie met de burger. Over de betekenis en uitkomsten daarvan wordt tot op de dag van vandaag een brede maatschappelijke discussie gevoerd. Aangezien de Eerste Kamer zich bezighoudt met de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetgeving en zelf ook een rol heeft gespeeld bij de besluitvorming, heeft zij behoefte aan een systematische terugblik. Daartoe heeft zij een parlementair onderzoek ingesteld. De parlementaire onderzoekscommissie richt zich in haar werkzaamheden op de totstandkoming van beleid, de parlementaire besluitvorming en de wijze waarop is gerekend met de belangen van de burger. Daaruit wil zij lessen voor de toekomst trekken. Wij spreken vandaag met een groep oud-leden van de Eerste Kamer, onder wie een oud-voorzitter van de Eerste Kamer. De heer Leijnse heeft de langste parlementaire ervaring, ook in de Tweede Kamer. Hij is lid van de Eerste Kamer geweest in de periode 2003–2007. De heer Veling was lid van deze Kamer in de periode 1991–2002. Mevrouw Timmerman-Buck was lid van deze Kamer in de periode 1999–2009, waarvan de laatste zeven jaren als voorzitter. Zij heeft zich in haar positie van oud-voorzitter niet inhoudelijk uitgelaten over het regeringsbeleid. Dat zal zij ook nu niet doen, mede gelet op haar huidige functie als lid van de Raad van State. Wij beginnen ons gesprek met een terugblik. Hoe hebben besluiten rondom privatisering en verzelfstandiging in deze Kamer hun behandeling gekregen? Ik richt mij daarbij speciaal tot de heren. Hoe heeft de besluitvorming plaatsgevonden? Wij hebben een aantal casusonderzoeken gedaan, onder meer naar NS, KPN en de energiesector. Wij zijn benieuwd naar het oordeel over de wijze waarop de Eerste Kamer haar rol heeft vervuld in die besluitvormingsdebatten. Voor zover de aanwezigen zelf bij een casus betrokken zijn geweest, kunnen zij daar natuurlijk ook over spreken. Mijnheer Leijnse, kunt u een terugblik geven op de wijze waarop deze Kamer een rol heeft gespeeld in de besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging?

De heer **Leijnse**: Dank, voorzitter, voor de gelegenheid. In mijn tijd als Eerste Kamerlid ben ik zijdelings betrokken geweest bij een tweetal casusposities. In de eerste plaats de elektriciteitssector, de verzelfstandiging van de elektriciteitsbedrijven. In de tweede plaats de post. De andere casussen heb ik niet van zeer nabij meegemaakt.

Wat mij aan die debatten in dit huis is opgevallen, is dat ze tamelijk verward waren. Dat hoorde bij de wetgevingstrajecten, waarbij ik het gevoel had dat ook de woordvoerders niet altijd het overzicht meer hadden over waar het nu eigenlijk om ging. Dat had te maken met de grote conceptuele onduidelijkheid in het hele privatiseringsdossier. Begrippen als «marktwerking», het laten ontstaan van een markt, de eigendomsverhoudingen, de relatie tussen governance en eigendomsverhoudingen, overheidssturing, alsmede de mate waarin Europese richtlijnen verbindend zijn en wat dat dan precies betekent voor de vorm van de verzelfstandiging, zijn elementen die in zo'n debat tamelijk helder zouden moeten zijn. In mijn waarneming zijn ze in die debatten echter heel lang volkomen diffuus gebleven. Het begrip «marktwerking» is daar wel het treffendste voorbeeld van. Dat begrip werd steeds opnieuw anders ingevuld, terwijl de wijze waarop de markt in het geval van privatisering vorm krijgt en de wijze waarop er de facto een markt ontstaat, dan wel er kartelvorming plaatsvindt of overname door buitenlandse bedrijven, waardoor je greep op de markt heel veel minder wordt, heel essentieel zijn voor de wijze waarop de belangen van de burgers uiteindelijk worden geraakt.

De **voorzitter**: U zei dat u de debatten tamelijk verward vond vanwege conceptuele onduidelijkheid. Wat zegt dat over wetten en besluiten zoals ze deze Kamer bereiken?

De heer **Leijnse**: Dat zegt dat zowel in de wijze waarop de regering het voorbereidt, bijvoorbeeld in memories van toelichting, als in de wijze waarop de Tweede Kamer het behandelt, die duidelijkheid kennelijk niet ontstaat. En dan moet de Eerste Kamer alsnog proberen om dat naar de mate van het mogelijke te doen. Daarmee kom je op een tweede punt. In de loop van de debatten in de Eerste Kamer – laten wij oneerbiedig zeggen: aan het eind van het wetgevingsproces – moesten nog tamelijk fundamentele vragen beantwoord worden.

De **voorzitter**: Hebt u gezien dat in uw eigen fractie en in andere fracties gepoogd is om die ordening in die conceptueel verwarde situatie aan te brengen? Was er een brede poging in de Eerste Kamer om dat te doen?

De heer **Leijnse**: Die poging is gedaan, in verschillende bijdragen, al was het maar om greep te krijgen op de vraag: waar zijn wij nu eigenlijk voor of tegen? In een aantal gevallen is die poging in mijn waarneming niet geslaagd. Wij zijn er niet uitgekomen.

De **voorzitter**: Hoe komt dat?

De heer **Leijnse**: Dat zal ongetwijfeld liggen aan de beperkingen van de Eerste Kamer. Ook hier heb je natuurlijk uiteindelijk een afweging te maken: wil ik het helemaal scherp hebben of moeten wij deze wetgeving nu gewoon doorzetten? Daarbij komt dat tijdens de regering niet altijd het maximale is gedaan om die helderheid te scheppen. Ik noem een voorbeeld. In de discussie over de elektriciteitsbedrijven is tot het eind toe volstrekt onduidelijk gebleven wat het voor de productie zou betekenen. Het hoofdnet zou in handen van de overheid blijven en de distributie zou

geprivatiseerd worden. Daar zou een soort open markt ontstaan. Dat was op een bepaald moment wel redelijk helder. Onder die wolk van discussie over marktwerking kwam die helderheid er langzaam maar zeker. Wat er met de productie zou gebeuren, is tot op de dag van vandaag niet erg helder.

De **voorzitter**: U zegt dat de Eerste Kamer een poging deed om helderheid te scheppen. Wat was het effect daarvan?

De heer **Leijnse**: Te gering. De uiteindelijke afweging – ben je voor of tegen? – moest daardoor vaak in een onbevredigende onduidelijkheid worden gemaakt.

De **voorzitter**: Wat zijn de bepalende factoren waardoor die effectiviteit gering is?

De heer **Leijnse**: De bijdrage van de regering is niet altijd aan de maat. In ons staatsbestel moet je verwachten dat de Tweede Kamer dergelijke vragen heeft geadresseerd, maar dat blijkt niet altijd het geval. De Eerste Kamer moet dingen overdoen, terwijl zij daarvoor niet aangewezen is. Een deel van de wetgeving is ook gebaseerd op een interpretatie van de uitwerking van Europese regelgeving. Er was soms majeure onhelderheid over wat precies de binding was aan de Europese regelgeving. Hoe moest je die interpreteren? Ik noem het voorbeeld van de post, waarbij de regering voortdurend argumenteerde dat wij het staatsbedrijf moesten afstoten, omdat de markt open moest. Ik weet niet of u wel eens in Frankrijk komt, maar die gele busjes van la poste rijden daar nog steeds rond. Daar is het nog steeds een staatsbedrijf. Zijn wij werkelijk door Europa gedwongen om dat stante pede in dat stadium met alle onduidelijkheden te doen? Of was er in de interpretatie van wat Brussel voorschreef een zeer aanzienlijke discretionaire ruimte voor nationale staten? Die vraag is nooit goed beantwoord.

De **voorzitter**: Dit gesprek richt zich op de rol en de positie van de Eerste Kamer en de betekenis van de besluitvorming in deze Kamer. U wijst op een aantal beperkingen van de Eerste Kamer. U wijst er ook op dat de Eerste Kamer helemaal aan het eind van het proces een aantal grondige opmerkingen heeft willen maken. De effectiviteit daarvan acht u beperkt. Welke lessen moeten wij daaruit trekken? Uw opmerkingen waren principieel van aard en beoogden nadere helderheid te scheppen die volgens u eigenlijk in een eerder stadium nodig was.

De heer **Leijnse**: Laat ik mij op dat punt concentreren. Het speelt niet alleen bij privatiseringswetgeving, maar ook bij andere wetgeving, bijvoorbeeld die over de nationale politie. De Eerste Kamer moet aan het eind van het wetgevingsproces tamelijk fundamentele vragen stellen over de inrichting van de wetgeving. Daar moet in de eerste plaats de Tweede Kamer iets aan doen. De Tweede Kamer zou zich echt moeten afvragen of zij zich niet te veel door de details en de uitwerkingen laat leiden en te weinig principiële vragen stelt over staatsrechtelijke posities, de bevoegdheidsverdeling, de verhouding met andere wetgeving. Dat gebeurt kennelijk onvoldoende in de Tweede Kamer. Voor de Eerste Kamer geeft dat de verplichting om dat beter of opnieuw te doen in een stadium waarin de principiële afwegingen onder sterke druk staan van de tijd en de noodzaak om die wetgeving in het Staatsblad te krijgen. Je moet twee dingen proberen. Ten eerste moet de Tweede Kamer ervan overtuigd worden dat zij dit beter moet doen. Dat betekent misschien ook dat de

Tweede Kamer tegenover adviezen van de Raad van State een andere positie moet innemen. Daar moet zij wat minder makkelijk langs gaan. Vaak zijn de meer principiële punten in die adviezen in ieder geval aangestipt. Ten tweede moeten wij ons de vraag stellen of de Eerste Kamer ook in een eerder stadium van het proces al actief kan worden.

De **voorzitter**: Wat bedoelt u daarmee?

De heer **Leijnse**: Zonder de staatsrechtelijke regel te doorbreken dat deze Kamer pas aan zet komt als de Tweede Kamer een wetsvoorstel heeft afgehandeld en doorgezonden naar de Eerste Kamer, kun je in een eerder stadium, bijvoorbeeld via een beleidsdebat, ingaan op de meer principiële punten van aankomende wetgeving. Dan kun je eens kijken hoe de verhoudingen in deze Kamer liggen en kun je die vragen stellen, opdat de Tweede Kamer ze eerder in het wetgevingsproces kan meenemen.

De **voorzitter**: Op het fenomeen van het beleidsdebat komen wij straks nader te spreken.

Mijnheer Veling, ik stel u een vergelijkbare vraag. Hoe blikt u terug op uw periode? Hoe heeft deze Kamer volgens u geacteerd?

De heer **Veling**: Er is iets bijzonders met de discussie over privatisering en verzelfstandiging. Daarmee bedoel ik dat de vraag naar de rol van de overheid constant leidend is. Er is geen wetsvoorstel dat hier behandeld wordt, waarbij niet de vraag moet worden gesteld of de overheid de dingen doet die horen bij de rol van de overheid. Moet er worden geliberaliseerd? Moet dit worden gereguleerd? Kan dit niet worden overgelaten aan de markt? Ik maak het met opzet ruimer. Heeft de overheid hierbij niet vanouds een monopolie dat goed beleid en effectiviteit in de weg zit? Het is een hele rij vragen die hoort bij de vraag naar de legitimiteit van en de titel waarop de overheid zich manifesteert. Het klinkt abstract, maar het is iets wat in de Eerste Kamer altijd aan de orde is.

In de tijd dat verzelfstandiging en privatisering een rol gingen spelen, waren die vragen nog steeds aan de orde, maar zij kwamen onder een soort ideologische druk te staan. Het imago van de overheid als ondernemer, als slagvaardig opererende actor, alsmede het imago van het maatschappelijk middenveld, het gepraat tussen alles en iedereen, stonden zo onder druk dat er een stemming ontstond in de trant van «dat moet nou maar eens doorbroken worden».

De **voorzitter**: Was het ideologie of was het een stemming in de tijd?

De heer **Veling**: Misschien dat laatste, maar het was moeilijk om je eraan te onttrekken.

De **voorzitter**: Wij hebben hier gesprekspartners aan tafel gehad die aangaven dat in de jaren negentig vrij breed geaccepteerd werd dat je moest gaan nadenken over het introduceren van marktprikkels, het verkleinen van de overheid, het efficiënter werken.

De heer **Veling**: Er waren drie gremia die verdacht waren. De overheid als uitvoerder van diensten was niet slagvaardig, efficiënt en klantvriendelijk genoeg. Het middenveld was verdacht, omdat de partijen elkaar daar in de klem hielden, waardoor er te weinig gebeurde. Daarnaast waren er professionele groepen, bijvoorbeeld van artsen en notarissen, waarvan gezegd werd dat er een frisse wind door moest waaien. Het standaardant-

woord was het volgende: noem de mensen die uiteindelijk profiteren «klanten» en maak dat zij zeggenschap hebben, zodat een prikkel ontstaat. Dan zou er een heel andere dynamiek ontstaan. Daar werden oplossingen van verwacht. Versteende verhoudingen en een vastgelopen inefficiënte bedrijfsvoering zouden verdwijnen.

De **voorzitter**: Dit zijn grote kwesties. Hoe kijkt u terug op de besluitvorming in deze Kamer? De Eerste Kamer is op een zeker moment aan de beurt om zich uit te spreken. Wat zijn uw ervaringen daarmee?

De heer **Veling**: Ik herken wel iets van wat de heer Leijnse zegt. De discussies waren vaak buitengewoon ingewikkeld. Dat lag in de aard van de problematiek, die buitengewoon complex was. Je kunt dan tot de essentie teruggaan: de rol van de overheid, de staatsrechtelijke verhoudingen, de risico's. In mijn ervaring speelden ook in de discussie in dit huis die politieke kwesties, die visiekwesties. Uiteindelijk zijn wij een politiek orgaan met mensen met een politieke herkomst en positie. Terwijl het soms noodzakelijk leek om de discussie te ontdoen van die algemene beelden, terwijl het soms noodzakelijk leek om to the point te komen, was er steeds de invloed van de algemene stemming dat iemand die pleitte voor behoud van een overheidsverantwoordelijkheid, zich moest verweren tegen het verwijt dat hij de geest van de tijd niet verstond.

De **voorzitter**: Lang niet al dit soort besluiten liep via wetgeving. Soms ging het aan de Eerste Kamer voorbij. In de casus van het spoor is er is via contracten gewerkt. De wetwijziging kwam pas veel later hier. Het debat vond eigenlijk plaats nadat de besluiten met NS waren genomen. De Eerste Kamer heeft dan de behoefte om het hele debat te voeren en komt met principiële opmerkingen, maar zit helemaal aan het eind van het traject. Hoe hebt u dat ervaren? Hoe moeten wij dit taxeren? Je zou die principiële opmerkingen liever eerder het in proces gehoord willen hebben.

De heer **Veling**: De ervaring is dat alle betrokkenen, ook de bewindslieden, hierover altijd heel positief waren in die algemene beschouwingen. Er werd gezegd dat die op niveau waren, maar intussen waren de principiële discussies over dat soort algemene punten al gevoerd en gepasseerd. Die beschouwingen hadden dus vaak niet veel effect. Dit heeft natuurlijk ook betrekking op de positie van de Eerste Kamer: wij kunnen aandringen op een heroverweging, maar het gaat natuurlijk om de laatste fase van een wetgevingstraject. Bij zaken die in beleidsdebatten aan de orde komen omdat zij helemaal niet via een wet moeten worden afgehandeld, krijg je hetzelfde effect. Als ik uitweid en afdwaal, hoor ik dat wel.

De **voorzitter**: Ja, dat hoort u dan wel.

De heer **Veling**: Er zijn twee voorbeelden van de wijze waarop de Eerste Kamer op dit soort algemene kwesties heeft gereageerd. Die voorbeelden hebben niet te maken met privatisering; achteraf is dat misschien een derde casus geweest. Ik herinner mij uit de jaren negentig zeer veel discussies over veranderingen in de sociale zekerheid. Daarbij kwam altijd ook het overgangsrecht aan de orde. De commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van deze Kamer heeft toen unaniem gezegd: laten wij eens een soort beslisboom maken van de dingen die daarbij een rol spelen. Natuurlijk realiseer je je als Kamer dat de afwegingen dan uiteindelijk verschillend zullen uitpakken als gevolg van onze politieke

opvattingen. De een hecht meer belang aan behoud van rechten en de ander hecht meer belang aan gelijke behandeling in gelijke gevallen. Dat zij zo, maar dan heb je de vragen wel systematisch op een rij gezet. Dat heeft ook nog geleid tot aanpassing van het handboek voor de wetgeving of hoe dat dan ook heet.

De **voorzitter**: Er is destijds een brief gestuurd waarin letterlijk staat dat binnen de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer een breed gevoel van onvrede bestond over haar rol, plaats en betrokkenheid bij het beleids- en wetgevingsproces. Dat heeft hiermee te maken. Dat ging over het UWV en alle dingen die al passeerden. Daar doelt u dus op. Wat is uw taxatie daarvan? Wat betekent dit en welke lessen moeten wij daaruit trekken?

De heer **Veling**: Het aardige vond ik destijds dat het Kamerbreed was. Het was dus het standpunt van alle fracties. De commissie heeft dus als zodanig op deze manier geacteerd. Dat is de rol van de Eerste Kamer.

De **voorzitter**: Mijn vraag is welke les we daaruit moeten trekken. Wat moet dit betekenen voor de Eerste Kamer? Er wordt een aantal keren opgemerkt dat onze principiële opmerkingen eigenlijk aan het begin en niet aan het eind hadden moeten worden gesteld. Er bestaat dus onvrede over de plaats van de Eerste Kamer en haar betrokkenheid bij het beleids- en wetgevingsproces, in dit geval bij de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Wat moet dit voor de Eerste Kamer betekenen?

De heer **Veling**: Ik zou denken dat de Eerste Kamer op de verschillende beleidsterreinen zou moeten overwegen om een kader te schetsen voor de beoordeling van wetsvoorstellen. Het aardige daarvan zou zijn dat dit, als dit goed in elkaar steekt, ook effect heeft in de voorgeschiedenis van de wet. Als dit bekend is, heeft dit immers mogelijkwijs een bepaalde ordenende invloed op het hele voortraject in de Tweede Kamer.

De **voorzitter**: Op dat punt zal collega Ter Horst u straks nog een aantal vragen stellen. Ik laat dit nu dus even rusten.

De heer **Veling**: Ik wil ook het tweede voorbeeld even noemen.

De **voorzitter**: Ik wil nu graag doorgaan; wellicht hebben wij daar later gelegenheid voor.

De heer **Veling**: Prima.

De **voorzitter**: Ik richt mij nu tot mevrouw Timmerman-Buck. U bent voorzitter geweest van deze Kamer. Ik weet niet of tijdens uw voorzitterschap het fenomeen van de beleidsdebatten al was ingevoerd of dat u die hebt ingevoerd, maar daar zat eigenlijk ook al de gedachte achter dat het goed zou zijn om door middel van beleidsdebatten op een ander moment bij de regering binnen te komen met principiële opmerkingen. Dat is dus eigenlijk al een verandering ten opzichte van de werkwijze waarbij de Eerste Kamer alleen aan de beurt komt en alleen actief wordt wanneer wetgeving de Eerste Kamer bereikt. Kennelijk zijn er al meer instrumenten ingezet en beproefd om in een eerder stadium of op een andere wijze de opvatting van de Kamer kenbaar te maken. Kunt u dat toelichten?



Mevrouw **Timmerman-Buck**: De oorsprong van de beleidsdebatten was een andere. De beleidsdebatten kwamen eigenlijk voort uit de wijze waarop de begrotingen werden behandeld. Wij moesten de begrotingen voor 1 mei behandelen en afhandelen. Dat lukte niet altijd, zeker als de Tweede Kamer de begrotingen vrij laat aanleverde. De stemmingen liepen vaak door tot voor het kerstreces. Dat betekende dat de debatten die in het kader van de begrotingen plaatsvonden, op een gegeven moment werden ontkoppeld van de feitelijke autorisatie van de wet in formele zin. Die debatten vonden dus later in het jaar plaats. De koppeling met de begrotingen was er niet altijd meer; soms wel, maar niet altijd. Toen ik voorzitter werd, heb ik van meet af aan sterk gestimuleerd dat die beleidsdebatten een geheel ander karakter zouden hebben dan de begrotingsdebatten zoals die in het begin plaatsvonden. Aanvankelijk nam elke fractie in die begrotingsdebatten haar eigen thema, als krenten uit de pap. Er werd wel altijd bekeken of wij de Tweede Kamer niet dubbelden. Zo werden die debatten gevoerd, terwijl mijn insteek op alle fronten en ook op dit punt was dat de Kamer zich meer als instituut en minder als een optelsom van een aantal fracties zou moeten presenteren. Ik had natuurlijk niet alles in de hand, maar zo werd gaandeweg ...

De **voorzitter**: Wat bedoelt u met uw opmerking dat de Kamer zich meer als instituut zou moeten presenteren?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Als de Kamer een optelsom is van een aantal fracties, heb je een optelsom van een groot aantal politieke overtuigingen en van mensen die op basis van hun eigen politieke overtuiging buitengewoon toegewijd de kwaliteit van wetgeving toetsen en de controle op de regering uitoefenen. Als je meer insteekt op de Kamer als instituut, houd je die politieke overtuigingen, want de Kamer is en blijft een politiek orgaan. Zo is de Kamer, al in 1815, ook uitdrukkelijk bedoeld door de grondwetgever. Je zoekt dan echter iets meer naar abstractie, bijvoorbeeld naar thema's die over grenzen van beleids-terreinen heen gaan. Dat was mijn insteek ten aanzien van de beleidsdebatten. Althans, ik heb geprobeerd om dit te stimuleren. Die debatten zouden bij voorkeur sectoroverstijgend en departementoverstijgend zijn en zouden bij voorkeur ook de lange termijn voor ogen hebben.

De **voorzitter**: U kijkt nu terug naar de beleidsdebatten zelf en u gaf antwoord op de vraag wat «de Kamer als instituut» is. Daarmee bedoelt u dus dat de Kamer als eenheid weet op te treden en ook een eigen invulling geeft aan haar staatkundige rol.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ja.

De **voorzitter**: Dan gaat het dus inderdaad veel meer om een beleidsdebat. U zegt dat dergelijke debatten sectoren moeten overstijgen.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Nou, dat moet niet, maar het geeft wel een toegevoegde waarde. Als er fragmentatie optreedt in beleid of in wetgeving, past het juist de Eerste Kamer om te bezien of je de dwarsverbanden toch meer tot uitdrukking kunt laten komen en of je de blinde vlekken en de hiaten kunt laten zien.

De **voorzitter**: Bedoelt u dat daarmee ook op de samenhang van het beleid kan worden gelet, door de departementen heen?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Het ging juist om de samenhang. Je kunt die samenhang op verschillende manieren organiseren. Je kunt dit met die beleidsdebatten doen. Je kunt dit ook meer in organisatorische zin doen, namelijk door de samenstelling van de commissies. Dat is een klein aspectje, dat ik in twee zinnen wil aanroeren. Toen bijvoorbeeld het kabinet-Balkenende de programmaministers voor Jeugd en Gezin en voor WWI introduceerde, dreigde fragmentatie. Ik zag dat de Tweede Kamer het aantal commissies uitbreidde. Wij hebben toen juist gezorgd voor een indikking van het aantal commissies om ervoor te zorgen dat we beter konden omgaan met de dwarsverbanden en de samenhang der dingen. Een klein voorbeeldje is de samenvoeging van de commissies voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking. Dat waren drie aparte commissies. Door die samenvoeging kon het hele 3D-beleid van de regering, waarover ook een beleidsdebat is gevoerd, beter tot uitdrukking komen, beter getoetst worden en beter gecontroleerd worden. Een beleidsdebat dat echt sectoroverstijgend was, een behoorlijke impact heeft gehad en dat voor mij nog steeds een voorbeeld is van de kracht van de Kamer, was het beleidsdebat over de ruimtelijk economische ontwikkeling van Nederland. Bij dat debat waren vier departementen betrokken en er zaten zes bewindspersonen achter de regeringstafel. De hele Kamer had zich behoorlijk op die hele thematiek voorbereid, volgens mij zelfs met twee expertmeetings. Tijdens dat debat met de regering bleek dat er tegenstrijdigheden waren tussen departementen, maar ook blinde vlekken. Dat was soms ook een verrassing voor de betrokken bewindspersonen en de ambtelijke top. Het debat werd gevoerd met het oog op de lange termijn, want juist bij dit type problematiek, de ruimtelijke economische ontwikkeling, heb je het niet over een reguliere kabinetsperiode van vier jaar. Je moet weten waar je over 20 of 30 jaar wilt zijn en wat dat betekent voor het beleid en de wetgeving van nu. Dat debat is zodanig gevoerd dat bijvoorbeeld de VROM-raad dit heeft opgepakt en dit heeft meegenomen in twee aparte adviezen. Kortom, dit heeft behoorlijke gevolgen gehad, ook voor de wetgeving en het beleid nadien.

De **voorzitter**: Ik wil dat nog aanscherpen. U zei dat een belangrijk effect van de hier gevoerde beleidsdebatten is dat zij samenhang brengen en dat zij misschien ook de ministers achter de regeringstafel helpen om zelf die samenhang te ontdekken of beter aan te brengen in hun beleid.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Door fundamentele vragen te stellen.

De **voorzitter**: Hadden die beleidsdebatten ook ten doel om eerder in het proces waarin deze Kamer met de regering spreekt, invloed te hebben op het regeringsbeleid?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ik heb dat nooit concreet begrepen van de Kamerleden zelf. Er was wel de behoefte om datgene wat men bij concrete behandelingen van wetten en AMvB's als problemen ervoer, in die context aan de orde te stellen.

De **voorzitter**: Ik gaf zojuist twee voorbeelden. Met betrekking tot de behandeling van het spoor zei de Kamer dat alle besluiten al waren genomen toen zij haar principiële opmerkingen maakte. Het tweede voorbeeld werd ook al genoemd door de heer Veling: brieven van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van deze Kamer, waarin onvrede werd geuit over de rol, de plaats en de betrokkenheid bij het beleids- en wetgevingsproces. Dat zijn twee voorbeelden uit deze

Kamer voordat die beleidsdebatten werden ingesteld. Er was er in deze Kamer langzamerhand dus een behoefte gaan spelen die resulteerde in de instelling van dit type debatten. Ziet u dat verband?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ja, daar kan zeker een verband in worden gezien. De Kamer heeft vele mogelijkheden om te interveniëren, maar mijn overtuiging is nog steeds dat zij dit moet doen binnen de grondwettelijke context.

De **voorzitter**: Uiteraard.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Nou ja, voordat je het weet, zit je mee te regeren. Zo vanzelfsprekend is dat dus niet. In deze Kamer zitten ook allemaal politieke dieren. Dat hoef ik dit gezelschap niet uit te leggen.

De **voorzitter**: U zei dat deze Kamer instrumenten heeft. Licht u dat eens toe?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ja, maar binnen het grondwettelijk kader, binnen het kader dat in ons staatsbestel aan de Eerste Kamer is toegedacht.

De heer **Leijnse**: Als medewetgever.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: De Eerste Kamer is medewetgever en heeft dus duidelijk ook een eigen verantwoordelijkheid, maar zij heeft niet het recht van amendement en het recht van initiatief. Zij is niet voor niets bijna aan het eind van de wetgevingslijn geplaatst. Dit betekent dat de Kamer sowieso niet «Tweede Kamer moet gaan spelen», maar dat zij ten behoeve van het goed uitvoeren van haar taak als medewetgever naar instrumenten grijpt die haar niet duwen in de rol van de Tweede Kamer en waarmee zij ook niet gaat meeregeren met de regering, want dat zou het allerlaatste zijn wat wij moeten willen. De Kamer moet bijvoorbeeld met een type beleidsdebatten, via het vragen van voorlichting aan de Raad van State – dat hoeft tegenwoordig niet meer via de regering, want dat kan rechtstreeks – of via het vragen van adviezen aan de adviesorganen proberen de informatie te verkrijgen die zij nodig heeft om wetten kwalitatief goed te kunnen beoordelen. Ook kan zij de regering en wellicht ook de Tweede Kamer iets méér voorhouden waarmee men daar zijn voordeel kan doen, maar binnen de grondwettelijke positie.

De **voorzitter**: Deze Kamer heeft zichzelf een bepaalde taak gesteld op het punt van de kwaliteit van wetgeving, uiteraard binnen het kader van de bevoegdheden van deze Kamer. Zij heeft een rol als medewetgever en controleur en heeft kennelijk van tijd tot tijd de behoefte om daar nader invulling aan te geven. Daarmee sluit ik wellicht ook aan bij de ervaringen van de heer Leijnse: wanneer de wetgeving hier komt, vindt deze Kamer, die zich voor de taak geplaatst ziet om daar nadere ordening in aan te brengen, het een bijzonder complexe taak om die wetgeving te behandelen.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Deels is dat inherent aan de grondwettelijke positie van de Kamer zelf. De problemen die je vanwege die positie ondervindt, kun je deels niet zozeer oplossen als wel proberen zo goed mogelijk te hanteren, bijvoorbeeld door het voeren van beleidsdebatten. De Kamer heeft echter natuurlijk ook andere buitengewoon krachtige instrumenten, zoals het recht van motie, het recht van interpellatie en het

recht om vragen te stellen. De Kamer heeft ook laten blijken dat haar controlebevoegdheden behoorlijk krachtig zijn. Die bevoegdheden zijn overigens te vergelijken met die van de Tweede Kamer, maar worden terecht op een andere wijze, terughoudender, gehanteerd, ook om de bijl niet bot te maken. Er zijn hier moties aangenomen die de werking van wetten hebben stilgelegd, de reikwijdte van een wet behoorlijk hebben ingeperkt of nieuwe wetten hebben geïnitieerd. Je kunt je afvragen of dat staatsrechtelijk allemaal zuiver was, maar ik constateer nu dat die middelen buitengewoon krachtig zijn. De Kamer is ook zo sterk als de Kamer wil zijn.

**De voorzitter:** Dank. Ik wil de vraag ook stellen aan de heer Leijnse, die al bijna intervenieerde. Mijnheer Leijnse, u zei dat deze Kamer een medewetgevende verantwoordelijkheid heeft. Vindt u dat de Kamer de door mevrouw Timmerman genoemde instrumenten voldoende heeft gebruikt? Ik refereer aan uw eerste inbreng, waarin u zei dat de situatie soms behoorlijk verward is wanneer wetten hier komen. Hadden er dan eerder vragen moeten worden gesteld, had er moeten worden geïnterpelleerd of had hier een ander type debat moeten worden gevoerd om voldoende inhoud te geven aan die medewetgevende taak? Wat is uw reactie daarop?

**De heer Leijnse:** Mevrouw Timmerman sloot heel puntig en terecht af met de stelling dat de Kamer binnen het staatsrecht zo sterk is als zij zelf wil zijn. Niets belet ons om een rol te spelen. De wijze waarop wij het staatsrecht op dit punt interpreteren, is dynamisch. Met andere woorden: als de Tweede Kamer haar taken op een bepaalde manier interpreteert, ontstaat er ruimte voor de Eerste Kamer om ook haar taak anders in te vullen. Als wij vinden dat de principiële vragen in een aantal van dit soort wetgevingstrajecten te laat worden gesteld, kun je binnen de staatsrechtelijke gegevenheden een weg zoeken om die vragen in een eerder stadium op tafel te krijgen. Die mogelijkheden heeft de Eerste Kamer. Dat blijkt eigenlijk ook uit de verschillende bijdragen. We zoeken daarnaar via de beleidsdebatten en het vragen van voorlichting aan de Raad van State over het advies. Mevrouw Timmerman noemde ook de interpellatie. Dat lijkt mij een minder geslaagd middel. Je wilt voorkomen dat je in het debat in de Eerste Kamer, aan het eind van het wetgevingsproces, met het vragen van een novelle – dat is staatsrechtelijk niet heel chic – of met het bij motie afdwingen van bijvoorbeeld reparatiewetgeving, wat steeds vaker gebeurt, nog een beetje ruw te werk moet gaan, terwijl die zaak beter in een eerder stadium goed op tafel had kunnen komen.

**De voorzitter:** Geef ons dan de les eens mee. U zegt dat de Kamer vrij ruw te werk moet gaan, maar op zich voldoende instrumenten heeft om anders te werk te gaan. Geef ons eens een les mee; wat moet deze Kamer hiervan leren?

**De heer Leijnse:** Om voort te borduren op wat andere sprekers hebben gezegd: je zou je kunnen afvragen of het beleidsdebat systematischer kan worden toegepast op het moment dat majeure wetgeving, die haar schaduw vooruitwerpt op een proces, bijvoorbeeld van de privatisering, van de regering naar de Tweede Kamer gaat met advies van de Raad van State. Zouden we dan een moment kunnen zoeken om in brede zin over een aantal principiële uitgangspunten te spreken? Dat zouden we in een beleidsdebat kunnen doen, waarin wij een signaal afgeven aan de regering. Zo'n debat is niet besluitvormend, er worden ook geen moties bij ingediend, maar de Kamer als geheel probeert daarin op een rijtje te

krijgen welke punten zij graag uitgebreid behandeld zou willen zien, ook in de Tweede Kamer.

De **voorzitter**: Mevrouw Timmerman, u wilt hierover ook nog iets zeggen?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ik ga kort in op het laatste. L'histoire se répète, zou ik bijna willen zeggen. Deze discussies zijn er immers allemaal geweest, ook in het College van Senioren. Toen het aantal beleidsdebatten, uit al te grote betrokkenheid en enthousiasme van de Kamer, uitdijde tot wel zeker tien per jaar, stuitte dat natuurlijk op beperktheid in tijd en menskracht, zowel bij de leden als bij de ondersteuning. Daarom is toen in het College van Senioren precies datgene besloten waarop de heer Frans Leijnse doelt: ware het niet goed om gezamenlijk te bepalen of wij per jaar in ieder geval twee, hooguit drie, debatten kunnen voeren waarvan wij niet alleen gezamenlijk vinden dat ze horen bij de positie van de Eerste Kamer maar waarvan we ook vinden dat het nodig is om ze te voeren?

De **voorzitter**: Dat is een praktisch argument. De tijd is een praktisch argument. De Kamer komt kennelijk niet toe aan haar werkzaamheden ...

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Het is een praktisch argument, maar daarmee is dat argument nog niet minder hard. Ik wilde nog iets anders aanvoeren bij wat de heer Leijnse terecht zei over de instrumenten die de Kamer in staatsrechtelijke zin heeft en haar grondwettelijke bevoegdheden. De wereld is natuurlijk groter dan alleen datgene wat wij aan staatsrechtelijke middelen hebben. Ik weet uit mijn tijd als fractievoorzitter – dat was dus met een andere pet op – dat er niet alleen vanuit de lijn van de fractievoorzitters maar ook vanuit de lijn van de fractiecommissies, bindingen en regelmatige overleggen waren met de geestverwante collegae aan de overkant, in de Tweede Kamer. Ook vanuit andere fracties werd destijds zo gewerkt, weet ik. Die overleggen vonden met een behoorlijke regelmaat plaats, bijvoorbeeld één keer per maand. Daardoor kon je vervolgens aan de collegae in de Tweede Kamer vragen of zij naar bepaalde aspecten wel hadden gekeken of dat zij aan andere aspecten wel hadden gedacht. Als dat niet zo was, kon je aan hen voorstellen dat wij aandacht daaraan zouden besteden. Los van de grondwettelijke bevoegdheden en instrumenten zijn er dus mogelijkheden om er als parlement gezamenlijk voor te helpen zorgen dat problemen die zich hier voordoen, vanwege de positie van de Eerste Kamer bijna aan het eind van de wetgevingslijn, zo goed en zo kwaad als het gaat kunnen worden voorkomen.

De **voorzitter**: Dank. Ik geef het woord nog aan de heer Veling voor een reactie op wat hij nu gehoord heeft over de instrumenten van de Eerste Kamer en het gebruik daarvan. Daarna sluit ik deze ronde af en zal een collega verdergaan.

De heer **Veling**: Als het de taak van de Eerste Kamer is om de kwaliteit van wetgeving te beoordelen, helpt het als je de Kamer zo breed mogelijk laat weten wat daarmee wordt bedoeld. Hoe explicieter je daarin kunt zijn, hoe meer invloed je hebt. Daarmee wordt dan niet zozeer invloed op het feitelijke verloop van het wetgevingsproces uitgeoefend, maar maak je wel duidelijk dat de Eerste Kamer zich zal opmaken om op een bepaalde manier te gaan oordelen. Als dat duidelijk en bekend is, zal dat zijn invloed hebben, hetzij via de fractielijn, hetzij algemeen. Als je de Tweede

Kamer als het roer van de zeilboot ziet, is de Eerste Kamer de kiel. Wij sturen niet zozeer, maar wij willen wel de koers vasthouden. Dat beeld gebruik ik daarvoor weleens.

De **voorzitter**: Dat is wel een mooi beeld.

De heer **Veling**: Als wij duidelijk maken dat wij hier consistentie, uitvoerbaarheid en nog het een en ander duidelijk aan de orde zullen stellen, en dat iedereen erop mag rekenen dat wij daarbij zus en zo te werk zullen gaan, heeft de Kamer als instelling een heel waardevolle toegevoegde betekenis voor de kwaliteit van wetgeving. Dat heeft de Kamer gepoogd, en zo zijn er goede dingen gebeurd, maar als ik een aanbeveling zou moeten formuleren zou het deze zijn: misschien moet dat strakker en misschien kan daarvan nog systematischer werk worden gemaakt. Daarmee kunnen wij onze invloed in feite vergroten, binnen de kaders van het staatsrecht.

De **voorzitter**: Op de kwaliteit van wetgeving komen wij zo meteen. Mijnheer Leijnse, had u nog iets over de werkwijze van de Kamer?

De heer **Leijnse**: Ik had nog één opmerking over het beleidsdebat. Wij hoeven elkaar niet te bestrijden over de vraag waarom wij het aantal beleidsdebatten hier hebben beperkt. Daar heb ik ook wel een idee over, maar dat staat hierbuiten. Kun je in een eerder stadium van het wetgevingsproces de principiële punten in ieder geval op de agenda krijgen? Mijn stelling is dat een goed gekozen beleidsdebat daarvoor een gelegenheid zou kunnen zijn. Als wij nog begrotingsdebatten hadden, zouden die daarvoor de gelegenheid zijn, want daarin wordt het algemene beleid behandeld en dus ook de aankomende wetgeving. Omdat wij die min of meer hebben afgeschaft, ook al omdat ze te veel tijd vergden, zou het gerichte beleidsdebat best een interessant middel kunnen zijn voor de Eerste Kamer. Ik doel op een beleidsdebat in deze zin: er komt een aantal privatiseringswetsvoorstellen aan; laten wij in een vroeg stadium even over de principes praten.

De **voorzitter**: Hebt u nog een opmerking over dit punt, mevrouw Timmerman? Ik wil nu namelijk graag ook een collega de gelegenheid geven.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Heel kort: ik mag toch hopen dat de Eerste Kamer de echte begrotingsdebatten niet heeft afgeschaft. Als je met een beleidsdebat ook een machtsmiddel achter de hand wilt hebben, dan zet je het natuurlijk in het kader van de behandeling van een begroting. Dat heeft niet altijd voor 100% zijn effect, maar de historie heeft bewezen dat het behoorlijk veel druk kan zetten op bewindspersonen, niet alleen om antwoord te geven op vragen maar ook om beweging te vertonen waar de Kamer vindt dat beweging nodig is.

De **voorzitter**: U zegt dus eigenlijk dat je het beleidsdebat weer zou moeten koppelen aan de concrete begroting zoals die hier binnenkomt, binnen de termijn van een jaar?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: De Kamer heeft bijvoorbeeld een beleidsdebat gevoerd over het adviesstelsel. Mevrouw Ter Horst zal zich dat nog herinneren. Vervolgens heeft de Kamer op een gegeven moment de successieve begrotingen waarin de eventuele bezuinigingen aan de orde zouden zijn, aangehouden totdat er van de kant van de regering meer

duidelijkheid was over de bedoeling en over de vraag of aan de kanttekeningen en de kritiek van de Kamer tegemoet kon worden gekomen. In die zin kan die koppeling dus wel degelijk van belang zijn.

De **voorzitter**: Dank voor de lessen ons hier aangereikt. Ik geef nu het woord aan collega Terpstra, die de gedachtewisseling zal voortzetten, specifiek over de kwaliteit van wetgeving.

De heer **Terpstra**: Ik stel graag een vraag aan mevrouw Timmerman. De Eerste Kamer zegt vaak van zichzelf dat zij met name let op kwaliteit van wetgeving, het punt dat de heer Veling noemde, en op de uitvoerbaarheid van wetgeving. Wat bedoelt de Eerste Kamer exact met «kwaliteit van wetgeving», en op welke wijze heeft de Eerste Kamer die proberen te verbeteren naar uw mening?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Kwaliteit van wetgeving is natuurlijk een heel breed begrip, dat je handen en voeten moet geven. Om dat te doen heeft de Eerste Kamer een aantal criteria geformuleerd: rechtmatigheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit van wetgeving. Dat staat allemaal in mooie rapporten die daarover binnenskamers zijn verschenen. Ik heb ook behoorlijk gestimuleerd dat die er kwamen, mag ik wel zeggen. Wat met die begrippen wordt bedoeld – dat zal uw vervolgvraag zijn – is het volgende.

De rechtmatigheid van wetgeving, wat een heel breed begrip is, ziet op verschillende aspecten. Allereerst is er het puur wetstechnische aspect. Is er sprake van gedelegeerde regelgeving? Heeft de norm dan nog een wettelijke verankering? Hoe staat het met het overgangsrecht en de terugwerkende kracht? Is er sprake van implementatie van EU-regelgeving en zijn er nationale koppen? Om dat type aspecten gaat het daarbij. Vervolgens is er de wat bredere juridische toets, die ziet op de vraag of het voorgestelde in overeenstemming is met onze Grondwet, met Europese regelgeving, met internationale verdragen en, als zich dat voordoet, met het Statuut voor het Koninkrijk. Het laatste maar niet het minst belangrijke aspect – het is ook het meest materiële aspect – dat onder de rechtmatigheidstoets valt, is dit: wat is het effect van het voorgestelde op de verhoudingen in onze democratische rechtsstaat? Daarbij gaat het niet alleen om het effect op de verhoudingen tussen overheden, afhankelijk van het onderwerp waarop het wetsvoorstel ziet, maar ook op de verhouding tussen overheid en burger, op de legitieme belangen van maatschappelijke organisaties en bedrijven. Met name is daarbij de vraag aan de orde: welke verantwoordelijkheden liggen waar, welke bevoegdheden horen daarbij en welke belangen, ook publieke belangen, moeten waar worden geborgd? Dit valt im grossen ganzen onder de rechtmatigheidstoets; ik zeg het maar even in het kort, want er zijn boeken over geschreven.

Als het gaat om de uitvoerbaarheid van regelgeving, wordt gekeken naar een aantal aspecten. In ieder geval wordt gekeken naar de actoren: wie zijn de organen of de organisaties die het ter hand moeten nemen, en zijn die daartoe geëquipeerd, niet alleen qua deskundigheid maar ook qua financiële middelen, menskracht enzovoorts? De toets is echter breder. Ik roep in de herinnering het rapport van de Algemene Rekenkamer waaraan in deze Kamer ook weer een beleidsdebat is gewijd. Daarin was sprake van het probleem van beleidsstapelning. Beleid werd op beleid gestapeld, waardoor er in de uitvoering nauwelijks meer zicht was op wat men moest uitvoeren en waartoe, hetgeen leidde tot bureaucratie. Daarop ziet de uitvoerbaarheid van wetgeving.



Een heel ander aspect is de handhaafbaarheid, die ook weer verschillende deelaspecten kent. Handhaafbaarheid ziet niet alleen op de eenduidigheid en de duidelijkheid van de norm, bijvoorbeeld bij strafrechtelijke normen, en op de vraag of die norm te handhaven is, maar ook op de organen en de instanties die moeten handhaven: is daar de benodigde capaciteit en deskundigheid aanwezig?

Als het gaat om de effectiviteit van wetgeving – ik vat het allemaal maar even in een nutshell samen – wordt belicht wat met het wetsvoorstel beoogd is. Het gaat daarbij om de vraag of dat doel niet alleen bereikt kan worden met dat middel, maar ook, breder en wellicht diepgaander, of dat instrument wel het goede instrument is. Is het type wet wel het juiste instrument? Of is, in het kader van deregulering, wetgeving, regulering, eigenlijk wel het goede middel, gelet op alles wat in een beleidssector voorhanden is aan mogelijkheden om het probleem tot een oplossing te brengen?

Dit is de toets zoals de Eerste Kamer die, in ieder geval in mijn tijd, beoogde uit te voeren. Dat is in mijn tijd verder ontwikkeld met behulp van de wetenschap. Wij hebben dat getoetst bij onder andere de Raad van State, die immers een eigen toets heeft, evenals bij de Algemene Rekenkamer waaraan wij hebben gevraagd hoe zij dit uit het oogpunt van uitvoerbaarheid toetst. Met de input van deze andere Hoge Colleges van Staat hebben wij geprobeerd om de inhoudelijke toets zo adequaat mogelijk te maken. Wij hebben dat neergelegd in wetgevingsdossiers, die ik ook heb ontwikkeld. Daarbij wordt als klein hulpmiddel gewerkt met een soort aanvinkstelsel om iedereen, zowel de mensen bij de ondersteuning van de Kamer als de leden zelf, alert te houden op de verschillende aspecten die aan de orde kunnen zijn.

De heer **Terpstra**: Welke instrumenten heeft de Eerste Kamer in de afgelopen jaren met name gebruikt om dit proces te verbeteren?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Bij de kwaliteit van wetgeving?

De heer **Terpstra**: Ja. Wat u naar voren brengt, is zeer helder, maar wat heeft de Kamer gedaan om dat proces te verbeteren?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Wat bedoelt u precies met de verbetering van het proces?

De heer **Terpstra**: De Eerste Kamer wil de kwaliteit van de wetgeving verbeteren. U noemde als voorbeeld wetgevingsdossiers. Zijn er nog meer instrumenten die de Eerste Kamer heeft gebruikt om het proces dat u schilderde, op een hoger plan te brengen?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: In organisatorische zin bedoelt u?

De heer **Terpstra**: Organisatorisch en inhoudelijk. De EU-richtlijnen zijn in de Eerste Kamer in de latere tijd bijvoorbeeld meer bestudeerd dan in de Tweede Kamer, dacht ik. Zijn er nog meer voorbeelden, naast wetgevingsdossiers en het meer kijken naar Europese richtlijnen, van zaken waarmee de Eerste Kamer gepoogd heeft om dit hele proces te verbeteren?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Er zijn hier wetsvoorstellen aan de orde geweest, bijvoorbeeld wetsvoorstellen inzake cameratoezicht en inzake het DNA-onderzoek in strafzaken, waardoor de hele problematiek van de wijze waarop bij wetgeving de privacyaspecten getoetst kunnen worden, op tafel kwam te liggen. Daarover is bijvoorbeeld een expertmeeting

gehouden. Die was niet uitsluitend toegespitst op die twee wetsvoorstellen, maar daarbij ging het ook om de vraag hoe wij ervoor kunnen zorgen dat niet alleen de Eerste Kamer aan het eind van het wetgevings-traject met zulke aspecten komt, maar dat dit type aspecten ook al in het begin van het wetgevingstraject wordt meegenomen. Het idee van de privacy impact assessments is uit deze Kamer gekomen. Laatst heb ik bij de Raad van State het eerste voorstel van de regering gezien waarbij dat is meegenomen. Bij de memorie van toelichting daarbij zat zo'n impactassessment op het gebied van privacy, waarmee werd aangeduid waar de risico's en mogelijke dreigingen zaten.

Op het gebied van de uitvoerbaarheid van wetgeving is, weer mede door dat beleidsdebat over het Rekenkamerrapport, de regering gevraagd om juist aan het begin van wetgeving of regelgeving te onderzoeken hoe datgene wat men met een bepaald voorstel of bepaalde regelgeving beoogt, in het veld zal landen qua uitvoerbaarheid, en de rapportage daarover toe te voegen aan de memorie van toelichting, zodat dit automatisch in de Raad van State en in de Tweede Kamer maar ook in de Eerste Kamer wordt gecoverd en de alertheid groter is.

De Kamer heeft in mijn tijd – maar ook daarvoor, naar ik aanneem – niet alleen gepoogd om per wetsvoorstel te bezien hoe de kwaliteit van het voorstel zo adequaat mogelijk kan worden getoetst, maar vooral ook te bezien hoe ervoor gezorgd kan worden dat de problemen die de Eerste Kamer ontmoet, gegeven haar staatsrechtelijke positie bijna aan het eind van de wetgeving, eerder in het wetgevingsproject worden getackeld. Dat is allemaal geboren uit deze Kamer. Op die manier hebben wij ook geprobeerd om verder te reiken dan alleen dat wat ons gegeven is bij de behandeling van één enkel wetsvoorstel.

**De heer Terpstra:** Dank u zeer. De heer Veling noemde de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die eigenlijk baanbrekend werk heeft verricht op het gebied van het overgangsrecht. Waarom is dat naar uw mening niet gebeurd bij het dossier verzelfstandiging overheidsdiensten? Is er wel eens over gediscussieerd in de Kamer om het daarvoor ook te doen? Zo nee, waarom denkt u dat het daarbij niet is gebeurd?

**Mevrouw Timmerman-Buck:** Ik kan mij niet herinneren dat het in discussie was om dat op die manier te tackelen, maar ik moet eerlijk zeggen dat ik natuurlijk niet bij alle commissievergaderingen ben geweest. Dat heb ik ook nooit gewild. Daarvoor moet u dus naar mijn buurman kijken.

**De heer Terpstra:** Als er een diepe gedachte aan ten grondslag ligt, komt het natuurlijk wel bij het seniorenoverleg terecht. Is er, voor zover u weet, nooit de gedachte geweest om zo'n beslisboom ook voor dit onderwerp te maken?

**Mevrouw Timmerman-Buck:** Ik kan me dat niet zo een-twee-drie herinneren, maar misschien kan mijnheer Veling daar meer over zeggen.

**De heer Veling:** Op die manier is dat plan daar nooit ontstaan, althans niet in mijn tijd. Een belangrijke reden daarvoor was dat het op heel veel verschillende beleidsterreinen plaatsvond, denk ik. Zo simpel is het soms. Wel gebeurde er het een en ander op het gebied van Europa; dat is een beetje vergelijkbaar met wat in de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid plaatsvond. In de jaren negentig liep de Eerste Kamer voorop wat betreft aandacht voor Europa, met het bureau waarmee de Kamer nog steeds eer inlegt.

Dat is destijds eigenlijk ontstaan vanuit het motief dat ik zo-even aangaf toen het ging om het overgangsrecht. Stel, je streeft een doel na en je maakt daarvoor een wetsvoorstel waarmee je een effect beoogt. Dan kan het zomaar zo zijn – dat is een paar keer gebleken – dat Europese regelgeving daar onvoorzien doorheen loopt. Dat vonden wij vanzelfsprekend buitengewoon onwenselijk, maar de Kamer vond het ook een taak om dat in ieder geval te ontdekken. Dat heeft te maken met de beoordeling van de kwaliteit van het wetsvoorstel. Dit was een van de belangrijke motieven om te zeggen dat de Eerste Kamer zichzelf zou moeten equiperen om zo veel mogelijk te beoordelen, te volgen en te ontdekken welke complicaties zich voordoen. Dwingt een Europese regel ons? Is er mogelijkkerwijs een Europese regel die wij nu nog even niet goed in beeld hebben maar die ons dwingt om het wetsvoorstel dat wij straks zullen aannemen, uit te voeren op een manier die wij niet hebben voorzien? Daarvan zijn natuurlijk echt vervelende voorbeelden gebleken. Dat is wel een voorbeeld van wat de Kamer heeft gedaan en zou moeten doen. Bij het beoordelen van de kwaliteit gaat het om het maatschappelijke en politieke doel. Daar kun je over van mening verschillen, want dat is een politieke kwestie. Als je eenmaal een doel hebt, ga je het instrumentarium, het wetsvoorstel, beoordelen met het oog op de uitkomst. Heeft het de beoogde uitkomst? Zijn we daar zeker van? Is de overgang goed geregeld? Zijn er misschien effecten die we niet voorzien? Kunnen we die bedenken? Zoiets zou inzake de privatisering en verzelfstandiging natuurlijk ook een belangrijke kwestie zijn. Zijn er effecten die we gezien de doelstelling wel wensen, maar waarmee het in de uitvoering mogelijkkerwijs spaak zal lopen? Die rol heeft de Eerste Kamer. Dat vraagt om een abstractieniveau en een benaderingswijze die politieke verschillen overstijgen. Dan kunnen we in ieder geval oog krijgen voor de verbinding tussen het doel, het instrumentarium en de effecten.

De heer **Terpstra**: Dank u zeer. Dan ga ik naar de heer Leijnse. Hij is actief geweest op een aantal vlakken waarnaar wij onderzoek hebben gedaan. In hoeverre zijn de normen die de Eerste Kamer heeft ontwikkeld en die voortreffelijk zijn verwoord, toegepast op de dossiers waarmee u te maken had? U hebt er al iets over gezegd, maar zou u het nog even kunnen toespitsen op uw dossiers? Hoe zijn deze normen toegepast?

De heer **Leijnse**: Laat ik een aantal algemene opmerkingen hierover maken. Die komen voort uit mijn waarneming op die verschillende dossiers. Er zijn hier vaak bewindslieden vertrokken met de verzuchting dat ze hier een veel beter debat hadden dan in de Tweede Kamer over hetzelfde onderwerp. Daarbij zeiden ze soms: had ik het zo maar eerder gehad. Misschien is dat een selectie van de serieuzere bewindslieden, maar ik heb dat in ieder geval vaak genoeg gehoord. Ik denk dat u dat ook wel met enige regelmaat gehoord zult hebben. Als ik het goed zie, komen ze tot die beoordeling op een paar punten die onder andere met de kwaliteit van de wetgeving te maken hebben. In mijn waarneming heeft deze Kamer een poging gedaan om het begrip «kwaliteit van wetgeving» inhoud te geven, onder andere in de debatten over de privatisering, op minstens drie punten.

In de eerste plaats gaat het om de vraag of onze verhouding tot Europese regelgeving wel helder is. Vaak is er debat geweest over de vraag of Brussel iets écht voorschrijft, zoals de regering soms suggereerde, of dat Brussel iets anders voorschrijft en er ruimte is om te manoeuvreren. Wat is eigenlijk de binding in dit verband? Hoe groot is het nationale speelveld? Dat is een wezenlijk punt, zeker bij privatiseringswetgeving. De Eerste Kamer streeft meer kwaliteit in de discussie over de verhouding

tussen nationale wetgeving en Europese regelgeving na. Dat is van oudsher een thema dat in deze Kamer meer speelt dan in de Tweede Kamer. Vanuit dat oogpunt zou je je ook af moeten vragen of je niet eerder in het proces zou moeten interveniëren.

In de tweede plaats gaat het om de technische kwaliteit van wetgeving. Veel van onze collega-senatoren beschouwden dit vooral als een wetstechnische kwestie. We keken naar de verhouding tot de Grondwet en andere wetgeving. In hoeverre gaat wetgeving in tegen wat in andere wetten is neergelegd? Hoe moet je dat zien? Ik noem dat maar even «wetstechnisch», maar het is een element dat altijd een rol speelt. Het derde element, dat er steeds vaker uitsprong, is het belang van de burgers, met name in de uitvoering. Hoe gaat iets in de samenleving werken? Bij de complexe wetgeving op het terrein van privatisering is mij altijd één ding opgevallen. Er waren vage noties over de heilzame effecten van marktwerking, namelijk meer efficiency, meer klantgericht opereren, meer concurrentie en daardoor lagere prijzen. Die vage noties zijn ook in het debat in de Eerste Kamer onvoldoende geconcretiseerd. De Kamer heeft er wel voortdurend naar gevraagd, maar heeft dat onvoldoende scherp kunnen krijgen. Daar lag naar mijn idee een punt. Als de Kamer in den brede zich meer had vastgebeten in dit punt – heeft het wel een waarneembaar positief effect voor de burger en wordt het wel goedkoper en beter dan in staatshanden? – dan was hier meer wetgeving gesneuveld dan uiteindelijk het geval is geweest. Daarbij moet je de vraag stellen of de positie van de Eerste Kamer te beperkt was omdat zij aan het eind van het proces zat. Die vragen hadden wellicht eerder in het proces aan de orde moeten komen. Met het oog op kwaliteit zou ik die drie dingen willen benoemen en naar voren willen schuiven in het proces om ze principiële aan de orde te stellen.

De heer **Terpstra**: Maar hebt u ook een advies of een idee om binnen ons staatsbestel de Eerste Kamer eerder te betrekken? Nu gebeurt het vaak per partij of per commissie. Hebt u ideeën hoe je deze principiële vragen vanuit de Eerste Kamer eerder aan de orde zou kunnen stellen bij grote operaties?

De heer **Leijnse**: Daar hebben we net al even over zitten praten. Dat zou met een vorm van beleidsdebatten kunnen, bijvoorbeeld als een zaak nog in de Tweede Kamer aanhangig is. Je kunt dan wel proberen die onderwerpen op de agenda te krijgen. Dat is een agenderende manier van interveniëren in het proces op een eerder tijdstip.

De **voorzitter**: Collega Vliegthart wil hierover ook graag een vraag stellen.

De heer **Vliegthart**: In hoeverre heeft het feit dat de Eerste Kamer een politiek orgaan is hiermee het maken? Dan doel ik niet eens zozeer op partijpolitiek, maar op politiek in de zin van de tijdgeest zoals de heer Veling aangaf. Heeft dat een rol gespeeld in de besluitvorming? Heeft die politieke component invloed gehad, naast het feit dat de Eerste Kamer aan het eind van het wetgevingstraject zit waardoor beschikbare middelen laat worden ingezet? Misschien heerste er wel een politieke consensus: wat we aan het doen zijn, is goed.

De heer **Leijnse**: Dat is denk ik een sociologische vraag over hoe sterk de tijdgeest is en in hoeverre de Eerste Kamer een eigen positie inneemt. Ik zou nooit willen ontkennen dat de Eerste Kamer ook onderhevig is aan de tijdgeest. Ik geloof dat Koos Rietkerk dat begrip als eerste gebruikte in dit

verband. Natuurlijk zijn wij ook een kind van onze tijd. Tegelijkertijd heeft dit orgaan een aantal staatsrechtelijke taken die maken dat we misschien iets meer afstand nemen van de waan van de dag. Ik vind een ander element veel belangrijker. Omdat dit een deeltijdparlement is, staan de senatoren in hoge mate in de samenleving via allerlei belangenposities, taken en functies die zij bekleden. Dat is een grote bron voor de inbreng – dat is ook in de verslagen van de debatten na te lezen – over wat iets in de praktijk gaat betekenen. Hoe gaat iets uitwerken? Wat gaat er werkelijk gebeuren in de praktijk? Wat gaat dit voor de burger betekenen? Daar kan iedereen zijn eigen interpretatie van hebben, maar het is wel een bron die je vast moet houden. Vanuit de positie dat je een parlementair orgaan bent met een vrij stevige systematische binding met de samenleving, waardoor het een kanaal kan zijn om het oordeel over de kwaliteit van de wetgeving voor de burger van belangrijke input te voorzien, zou je je af moeten vragen of je instrumenten kunt vinden om dat beter en eerder in het afwegingsproces te betrekken. We zijn het er tenslotte in ieder geval over eens dat die elementen te laat en onvoldoende worden afgewogen. Daarvoor is deze enquête ook ingesteld.

De **voorzitter**: Mijnheer Veling, wilt u ook nog reageren?

De heer **Veling**: Graag. Ik denk dat het realistisch is om je te realiseren dat de mensen die hier oordelen ook hun plek hebben in de samenleving en hun politieke opvattingen hebben. Als je systematisch naar verbetering en aanscherping van de rol van de Eerste Kamer toe wilt, zal het vooral gaan om het scherp articuleren van de vragen in de vorm van een beslisboom. Hier zit expertise waardoor we het kabinet niet moeten laten wegvallen met een te makkelijk antwoord. Als het om privatisering en verzelfstandiging gaat en er is sprake van een doel, instrumenten en effecten, dan moet je systematisch vragen of de effecten op kwaliteit en prijs goed ingeschat zijn. Zijn er andere effecten of risico's voor beroepsgroepen die mogelijk hun positie kwijtraken? Heeft aanbesteding consequenties waardoor bepaalde uitvoerende werknemers mogelijk de klappen moeten opvangen? Moet er tijd geschreven worden? Worden de lonen onder druk gezet doordat iemand laag inschrijft, maar het toch moet verhalen? Die vragen moeten aan de orde komen, net als de opbrengsten. Wat kan marktwerking betekenen? Gaat het betere producten en efficiëntere dienstverlening opleveren? Die vragen kun je scherp stellen. Die kun je ook Kamerbreed scherper articuleren dan in het verleden gebeurd is, hoewel het op een aantal punten wel is gedaan. We moeten ons wel realiseren dat het inschatten van de risico's en effecten wel wordt ingegeven door ieders eigen positie. Dat is ook niet gek. De vragen worden dan tenminste aan de orde gesteld. Ik vind het niet terecht om te zeggen dat de regering niet voldoende inzicht heeft gegeven of de vragen niet goed heeft beantwoord. Die werden wel beantwoord, maar dat gebeurde natuurlijk vanuit een politieke invalshoek. Dat is op zichzelf niet gek, daar ontkomen we niet aan. Het blijft een politiek orgaan dat goede vragen stelt. Laat dat maar scherp, gearticuleerd, systematisch en in samenhang gebeuren. Vervolgens zal het oordeel hier een politiek oordeel zijn. Ontstegen aan de tijdsgeest zal ook de Eerste Kamer niet geraken.

De heer **Terpstra**: Ik heb nog een korte vraag aan de heer Leijnse. In 1994 heeft mevrouw Sint een soort beslisboom ontwikkeld ten aanzien van privatisering en verzelfstandiging. In hoeverre is daarvan in de politiek gebruikgemaakt om het proces rondom privatisering en verzelfstandiging en de kwaliteit van wetgeving te verbeteren? Hebt u in uw werk iets aan het rapport van mevrouw Sint gehad?

De heer **Leijnse**: Ik kan het mij niet herinneren, maar dat zal aan mijn geheugen liggen.

De **voorzitter**: Kunnen anderen het zich wel herinneren?

De heer **Veling**: Ik kan het mij wel herinneren. Er waren meer wetenschappelijke studies waarin werd ingegaan op de problematiek van privatisering en verzelfstandiging. Het was mogelijk om systematische aandacht te geven aan het inschatten van de positieve en negatieve gevolgen. Daar waren publicaties over.

De **voorzitter**: Dan zal de gedachtewisseling nu door collega Ter Horst worden voortgezet.

Mevrouw **Ter Horst**: Mijn eerste vraag is gericht aan de heer Leijnse en sluit aan op wat collega Vliegenthart heeft gevraagd. Ik wil het toespitsen op de casus waarbij u betrokken bent geweest, namelijk de energiesector, met name de splitsing van netten en commerciële activiteiten. Daarover zei u dat het kabinet onvoldoende duidelijkheid had geboden, ook tegenover de Tweede Kamer, om ja of nee tegen het wetsvoorstel te kunnen zeggen. Waarom hebt u dan niet gewoon nee gezegd? Wat waren de argumenten, ondanks dat u aan het eind van de lijn zat en het onduidelijk was, om geen nee tegen het wetsvoorstel te zeggen?

De heer **Leijnse**: Ik zou nader in willen gaan op de aard van die onduidelijkheid, maar daar vraagt u niet naar. U vraagt waarom ik niet tegenstemde. In de periode van de totstandkoming van de wetgeving was de coalitiedruk erg sterk. Die werkt ook in de Eerste Kamer door; over tijdgeest gesproken. Op een bepaald moment hebben we de weg gekozen van aanneming van de wet, maar met een motie die een aanzienlijke wissel op het vervolgtraject trok.

Mevrouw **Ter Horst**: Dat is precies het punt waar ik naartoe wil en waar collega Vliegenthart in feite ook naar vroeg. Het beoordelingskader waarover mevrouw Timmerman sprak, namelijk de punten waarop de Eerste Kamer toetst, zou je interessant, nuttig en vrij klinisch kunnen noemen. Toch spelen politieke druk, coalitiedruk en belangenbehartiging van partijen die allemaal brieven sturen aan de Eerste Kamer natuurlijk ook een rol. Hoe kan de Kamer haar rol inzake privatisering en verzelfstandiging nou mooi spelen? Moet zij zich verzetten tegen die coalitiedruk? Of moet dat betrokken worden in het gehele proces en moet daar gewoon eerlijk over gedaan worden?

De heer **Leijnse**: Dat is een beetje een gewetensvraag. Ik heb namelijk in beide Kamers gefunctioneerd en dan bekijk je dat vanuit beide invalshoeken. Mijn algemene opvatting is dat de Eerste Kamer meer dan de Tweede Kamer in de positie is om een zelfstandige afweging te maken en zich niet te zeer door coalitiedruk te laten leiden. Dat zit «m ook een beetje in de samenstelling en de legitimeitsbasis van de Eerste Kamer. Het is minder een volksvertegenwoordiging in de directe zin van het woord. Dat schept dus ruimte. Bovendien onderschrijven partijen in deze Kamer het regeerakkoord niet. Dat is in de Tweede Kamer wel het geval. Regeerakkoorden hebben in Nederland de neiging veel te uitgebreid te zijn, waardoor bindingen ontstaan die eigenlijk niet zouden moeten ontstaan en die het parlementaire debat beperken. Aan die bindingen is de Eerste Kamer gelukkig niet gebonden. Ze zou die vrijheid denk ik nog meer kunnen benutten. Dat laat onverlet dat altijd ergens in het proces, meestal



aan het eind, natuurlijk de vraag ontstaat of we de coalitie waarvan we in de Tweede Kamer deel uitmaken in een lastig parket brengen of niet. Ook hier kan de portefeuillekwesitie namelijk aan de orde zijn. Dat voorkom je niet, maar een parlement kan wel lang opereren in een ruimte die het zelf gecreëerd heeft. We kunnen bepalen iets niet langs de lijn van de coalitiedruk, maar op zijn merites te bekijken. Ik constateer dat in ons staatsbestel die ruimte voor de Eerste Kamer echt veel groter is dan voor de Tweede Kamer. Ik pleit ervoor die ruimte meer te benutten.

**Mevrouw Ter Horst:** Ik zou nog wat aan mevrouw Timmerman willen vragen. U sprak over de elementen waaraan de Eerste Kamer wetgeving toetst. Daar zaten geen maatschappelijke opvattingen bij, of opvattingen van individuen of groepen in de samenleving. Daar worden de Eerste Kamerleden natuurlijk wel mee geconfronteerd en ook in de periode van de privatisering en verzelfstandiging zijn zij daar sterk mee geconfronteerd. Waar past dit in het kader zoals u dat schetste?

**Mevrouw Timmerman-Buck:** Het is niet zozeer een apart toetspunt, maar het is inherent aan wat Kamerleden en fracties hier vanuit hun politieke overtuiging te berde brengen. Je hebt een bepaalde visie op de taak van de overheid, op de mens en op de inrichting van de samenleving. Dat zijn de drie ijkpunten van een politieke overtuiging. Omdat je het land, het welzijn en de welvaart van individuele mensen wilt dienen, passen de opvattingen van die mensen zelf daarbij. Die worden op die manier meegenomen. Ik heb het tenminste nog nooit anders gezien. Ik wil nog wel even reageren op het aspect dat u net in de vraag aan de heer Leijnse noemde, namelijk het beroep dat op Kamerleden wordt gedaan door lobbyisten, actiegroepen en beroepsgroepen. De Eerste Kamer is geen kamer van beroep. Dat mag ze ook niet zijn. Dat is iets anders dan dat je wat bevolkingsgroepen of vertegenwoordigers van beroepsgroepen je voorhouden, laat meewegen. Natuurlijk moet je altijd openstaan voor nadere wijsheid en wordt die meegewogen, maar op voorhand kan en mag dat nooit leidend zijn omdat Kamerleden hun eigen afweging maken.

**Mevrouw Ter Horst:** Hebt u het idee dat een dergelijke inbreng bij de Eerste Kamer sterker een rol speelt dan in de Tweede Kamer? Of is dat in gelijke mate het geval? Of juist andersom?

**Mevrouw Timmerman-Buck:** De druk van buitenaf bedoelt u?

**Mevrouw Ter Horst:** Ja.

**Mevrouw Timmerman-Buck:** Die druk is wel toegenomen in de loop van de jaren. Dan heb ik het echt over een periode van tien, twintig jaar. Men heeft de Eerste Kamer wat dat betreft meer dan voorheen gevonden. Misschien komt dat ook doordat de Kamer meer zichtbaar maakte wat zij eigenlijk deed en op welke wijze ze gebruikmaakte van haar bevoegdheden. In die zin denk ik dat de gang naar de Eerste Kamer van buitenaf wel is toegenomen. Maar dat is op zichzelf niet zo relevant. Het is de vraag hoe de Kamer daarmee omgaat. Wat bevolkings- of beroepsgroepen hier aandragen vanuit hun eigen opvatting en ervaring, nemen alle fracties en elk Kamerlid mee. Die mensen worden immers geconfronteerd met wetgeving die kennelijk onwelgevallig is om welke reden dan ook. Wat mensen aandragen, is vaak ook nuttig en behulpzaam, want het is niet allemaal al bekend. Niet alles is verrassingsvrij. Het kan heel nuttige informatie zijn die gebruikt wordt, vaak ook in de debatten met de regering. Zo hoort het natuurlijk ook. Bepaalde informatie kan de Kamer



nog niet geworden zijn. Bepaalde specifieke problemen, die nog niet voorzien waren en misschien niet voorzien hadden kunnen worden door de regering en de Tweede Kamer, blijken soms immers pas in de loop van het wetgevingstraject. Vaak zorgen amendementen of nota's van wijziging namelijk voor nieuwe problemen of aspecten die niet eerder belicht waren. Op dat moment is die informatie buitengewoon nuttig.

De Kamer moet die informatie overigens niet afwachten. De leden der Kamer hebben – de heer Leijnse zei dit reeds – hun maatschappelijke worteling als groot voordeel. Daardoor hebben zij een behoorlijke bagage en expertise vanuit de praktijk. De wet- en regelgeving zijn echter vaak dermate complex – de ingewikkeldheid van de samenleving helpt daar ook aan mee – dat aparte zittingen om experts te horen over de effecten van bepaalde wetten en beleidsmaatregelen er tegenwoordig bij horen. Men moet dit echter niet overdrijven, zeg ik er waarschuwend bij. Anders kun je op de lange duur het effect krijgen dat dit invloed heeft op de scouting of selectie van Eerste Kamerleden omdat die wel voort kunnen, als je maar voldoende expertise inhuurt. De Kamerleden zelf horen in eerste instantie die expertise te hebben. Dit was wat ik wilde zeggen over de invloed van buitenaf. Die kan een welkome aanvulling zijn, maar je moet wel bestand zijn tegen het beeld van een kamer van beroep.

**Mevrouw Ter Horst:** Ik wil nog even vooruitkijken en nog wat meer inzoomen op het afwegingskader waar de heer Veling over gesproken heeft. Stel dat een volgend kabinet bedenkt dat een bepaalde sector – wij noemen verder geen namen – geprivatiseerd zou moeten worden en wij dat proces beter willen inrichten dan in de afgelopen twintig jaar het geval was. Ik kijk in dezen voornamelijk naar de rol van de Eerste Kamer in dit proces. U beiden heeft reeds een aantal dingen aangegeven. Je zou wat eerder in het proces moeten gaan zitten. Je zou meer informatie moeten vragen. Je kunt je afvragen of je dan niet te veel op de stoel van de Tweede Kamer gaat zitten. Als je voor de toekomst een dergelijk afwegingskader zou maken – de heer Veling heeft al een aantal vragen geopperd die in zo'n proces gesteld zouden moeten worden – op welke momenten moet de Eerste Kamer dan een rol spelen en welke rol zou dat moeten zijn? Ik vraag dan met name naar het onderscheid met de rol die de Tweede Kamer daarin speelt. Kunt u alle drie daar iets over zeggen? Ik begin bij de heer Leijnse, omdat hij al iets daarover heeft gezegd. Is mijn vraag helder?

**De heer Leijnse:** Ja, althans, ik denk dat ik de vraag begrepen heb. Dat zal wel uit de beantwoording blijken.

Als de regering een wetsvoorstel aankondigt om een majeure privatisering door te voeren of als bekend is dat er een Europese richtlijn is die voorschrijft dat wij op enig gebied de verhoudingen binnenkort gaan herschikken in de richting van verzelfstandiging of privatisering, kan de Eerste Kamer het volgende doen. Men kan zich dan afvragen, bijvoorbeeld in de commissie, of dit een majeur onderwerp is. Moet de Eerste Kamer dan op een aantal principiële punten zo vroeg mogelijk een signaal afgeven? Stel dat je die vraag met ja beantwoordt – dit moet je lang niet op alle punten doen – dan kun je even de springende punten op een rij zetten.

Ik beveel daarbij drie luiken aan. Het eerste luik is de vraag wat de nationale soevereine ruimte is. In welk gebied kunnen wij wetten maken? Wat is een voorschrift uit Europa en wat is vooral ter interpretatie? Op die vragen moeten wij een helder antwoord hebben. Wij moeten het gebied afbakenen. Hoe ver kunnen wij manoeuvreren? Hoe ver moeten wij gaan?

Het tweede luik is de vraag hoe het gebied er uiteindelijk gaat uitzien, als wij in een gebied meer ruimte creëren. Als wij meer aan marktwerking doen, wat is dan de markt? Op welke punten gaat er dan een markt opereren en welke marktpartijen zullen er naar verwachting zijn? Hoe zullen die bovendien met elkaar opereren? Ik maak in dit kader even een opmerking terzijde. Een belangrijk punt van onduidelijkheid in alle debatten is dat het begrip «marktwerking» op een zeer diffuse wijze wordt gehanteerd. Je weet niet wat daar precies achter schuilgaat. Het tweede luik is de concretisering daarvan.

Het derde luik is dat wij ons moeten afvragen wat dit gaat betekenen voor de burger? Welke effecten zal dit hebben op de dienstverlening aan de burger? Wat zal de burger ervan merken? Hebben wij daar een beeld van? Die drie vragen moeten wij centraal stellen. Daarna kunnen wij ons de vraag stellen of het zinnig is om in een vroeg stadium, misschien zelfs als de wetgeving nog in voorbereiding is op het departement, reeds een beleidsdebat te houden in de Eerste Kamer. Dan kan de Kamer op basis van de bestaande informatie met de regering erbij trachten deze drie vragen in te vullen. Dan krijg je een beeld van wat die vragen eigenlijk inhouden. Aan het eind van het beleidsdebat kun je dit aan de regering meegeven, zodat die dit kan meenemen zowel bij de opstelling van het wetsvoorstel als bij de memorie van toelichting, waardoor de Raad van State zich over die punten zal uitspreken en wellicht de Tweede Kamer. Dan weet de Eerste Kamer minstens redelijk zeker dat die zaken geadresseerd zijn zodra alles hier terugkomt. Dan kun je later nog tot de conclusie komen dat dit inadequaat geadresseerd is; allemaal tot je dienst. Dan heb je in ieder geval de spijtoptie van «hadden wij dit maar eerder gezegd» voorkomen.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik stel dezelfde vraag aan mevrouw Timmerman.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ik kan mij veel voorstellen bij wat de heer Leijnse zegt. Toch aarzel ik enigszins. Die aarzeling is hierin gelegen. Het is niet verwonderlijk dat de commissie die privatisering en verzelfstandiging onderzoekt en de rol van het parlement, kijkt naar de wijze waarop de Eerste Kamer mogelijk eerder kan interveniëren bij wellicht weer een nieuwe privatiseringsslag. Ik bekijk dit echter wat breder. Het probleem dat bij privatisering en verzelfstandiging geschetst wordt, doet zich niet alleen daar voor. Dit komt vanwege de positie van de Eerste Kamer vrijwel aan het einde van het wetgevingstraject. Dit probleem doet zich ook bij alle andere complexe wetgevingstrajecten voor. Als er binnenkort weer zoiets te gebeuren staat, kan ik mij voorstellen dat het, gezien de focus van de commissie, goed lijkt om, zoals de heer Leijnse voorstelt, de Eerste Kamer eerder fundamentele vragen te laten stellen, althans om eerder te proberen om een antwoord op die vragen te krijgen, opdat de regering, de Raad van State en het parlement dit alles in het voortraject kan meenemen. Wat betekent dit echter in den brede? Waarom zou de Kamer zich dan niet gehouden moeten weten om dit ook te doen bij allerlei complexe wetgevingstrajecten buiten privatisering en verzelfstandiging? Wat betekent dit niet alleen voor zoiets haast triviaals als de werklust van de Kamerleden maar met name voor de algehele positie van de Eerste Kamer? Is dat nu wel juist? De Kamer blijft natuurlijk toch een chambre de réflexion binnen haar eigen plek en positie bijna aan het eind van het wetgevingstraject. Als men dit niet alleen inzet bij privatisering en verzelfstandiging – met alle goede bedoelingen, maar daar gaat het nu niet om – maar ook op alle andere fronten, moet men zich heel goed realiseren wat dit betekent voor de positie van de Kamer. Daar ligt absoluut mijn aarzeling.

Mevrouw **Ter Horst**: Stel dat u iets minder zou aarzelen en zou zeggen dat je dit niet moet doen. Wat zou de Eerste Kamer dan wel kunnen doen? Wat zou in het besluitvormingsproces anders kunnen worden ingericht, zodat de Eerste Kamer beter haar rol kan spelen dan in de afgelopen twintig jaar op het vlak van privatisering is gebeurd?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ik weet niet zozeer of gedacht moet worden aan een andere inrichting. Misschien moet je eerder denken aan een andere wijze van hantering van de rechten en de bevoegdheden.

Mevrouw **Ter Horst**: Ga uw gang.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Wij spraken niet alleen over de mogelijkheid om beleidsdebatten te voeren. Ik heb het ook gehad over het tegenwoordig rechtstreeks vragen om voorlichting door de Raad van State. In het verleden heeft de Kamer geen optimaal gebruikgemaakt van de bestaande adviesorganen die telkens, ook bij mij als voorzitter, hun diensten kwamen aanbieden. Dit gebeurde bijvoorbeeld ook bij het ontwerp van het onderzoeksprogramma. Men vroeg dan aan welke thema's de Eerste Kamer wellicht behoefte had. Op die wijze kan de Kamer natuurlijk veel meer doen dan via rechtstreeks interveniëren in het wetgevingsproces. De WRR of het College bescherming persoonsgegevens kunnen bij de Kamer langskomen – die kan er ook zelf naartoe gaan, dat kan allemaal – en doorgeven welk type problemen men verwacht en bovendien aangeven dat men een dringende behoefte heeft om een aantal fundamentele zaken te doordenken. Vervolgens kan de Kamer dit alles gebruiken om daarover eventueel in debat te gaan met de regering of om de regering daar een reactie op te vragen. Dit soort instrumenten en bevoegdheden heeft de Kamer, maar daarvan is weinig gebruikgemaakt.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik vat even samen wat mevrouw Timmerman heeft gezegd. Volgens haar komt de Eerste Kamer in de problemen, als zij andere dingen zou doen en andere mogelijkheden aan zich zou trekken, zowel wat betreft haar rol als de tijd die de Kamer daarvoor heeft. Zij vindt dat de Eerste Kamer de huidige instrumenten beter kan benutten. Dit zou het besluitvormingsproces over privatisering kunnen verbeteren. Is dit een goede samenvatting?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: De Kamer heeft inderdaad heel krachtige bevoegdheden en instrumenten.

De heer **Veling**: Ik ben er geen voorstander van om de Eerste Kamer in een eerder stadium van het wetgevingsproces een krachtige rol te geven. Ik ben wat dat betreft dus niet meer de heer Leijnse eens. Naar mijn idee is de belangrijkste rol van de Eerste Kamer in het voortraject om helder te maken waar een wetsvoorstel uiteindelijk op getoetst wordt. Hoe helderder je dat maakt, hoe meer dit zijn werking heeft op momenten dat de Kamer zelf niet daarbij betrokken is. Iedereen weet dan echter wel wat er ooit aan de orde zal komen. Ik geef een voorbeeld. Stel je voor dat er geen verplichte milieueffectrapportage zou zijn en de Kamer wel de effecten wil meten. De Kamer kan dat dan op dat moment willen, maar zij kan ook iets teweegbrengen waardoor die rapportage, het onderzoek naar de effecten, al in het voortraject deel gaat uitmaken van het dossier. Als het niet was aangeleverd, had de Eerste Kamer dit gevraagd. Doordat men dit echter al wist, is het er nu. Men is er dan op voorhand op ingegaan. Dit zou op het gebied van

privatisering en verzelfstandiging ook kunnen. Dit betekent niet dat het gaat over uitgangspunten, want iedereen heeft een eigen politieke achtergrond. De Kamer moet echter wel zeggen dat zij op dit en dat let. Je kunt in een beleidsdebat nog eens articuleren om welke dingen het gaat. Vervolgens ga je ervan uit dat daarvoor in het voortraject de nodige informatie op tafel komt, zodat je ter zake kunt zijn. Als het niet deugt, heb je ook een krachtige positie – ook in een moeilijke coalitieverhouding – om te zeggen: alles goed en wel, jullie hebben het geweten; nu is dit zo en nu ...

Mevrouw **Ter Horst**: Laten wij dit aan de hand van een voorbeeld proberen te concretiseren. In een regeerakkoord staat – dat gebeurt nog weleens – dat men denkt dat het goed is om te onderzoeken of sector x geprivatiseerd kan worden of zelfs om die sector te privatiseren. Als de Eerste Kamer dit regeerakkoord leest, zegt die dan tegen de regering dat het om een majeure privatisering gaat en dat de Kamer daarom een aantal vragen zal formuleren – dat zegt u in feite – waaraan het wetsvoorstel straks, als het in de Eerste Kamer komt, wordt getoetst?

De heer **Velting**: Prima. Ik zou dan hopen dat dit niet als een politiek oordeel wordt beschouwd, maar als een voortvloeisel uit de taak van de Eerste Kamer. Ook als dit er niet zou staan, moet men ook weten dat de Eerste Kamer dit gaat beoordelen.

Mevrouw **Ter Horst**: Het is mij helder.

De heer **Leijnse**: Dat is precies wat ik voorstelde. Ik stelde geen nieuwe instrumenten voor, maar een instrument dat de Kamer makkelijk zelf kan gebruiken. Ik zei wel interveniëren, maar ik bedoelde dat de Kamer vroeger in het proces een signaal moet afgeven.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Het kan. Natuurlijk kan het. Mijns inziens moet dan goed doordacht worden wat voor effect dat heeft op de Tweede Kamer. Aan deze tafel wordt gezegd dat de problemen die wij aan het einde van het wetgevingstraject hebben, het gevolg zijn van het voortraject. Ik spreek niet in verwijtbaarheden, maar in constatering. Hoe krijg je dan de actoren aan het begin van dat traject zo sterk mogelijk? Ik weet niet welk effect het eerder interveniëren van de Eerste Kamer op een dergelijke concrete wijze, dus op iets wat in het regeerakkoord staat, zal hebben op de Tweede Kamer. Als je de Tweede Kamer zo sterk mogelijk wilt hebben – en de Tweede Kamer zal de laatste zijn die dat niet wil – kan ik mij voorstellen dat dan een soortement rivaliteit tussen de Kamers ontstaat. Dan ontstaat tussen de Eerste Kamer en de Tweede Kamer een verhouding die niet dienstbaar aan een zo krachtig mogelijk parlement. Daar gaat het om. Het gaat niet om de Eerste Kamer, maar om zo goed mogelijke wetgeving en dus ook om een zo krachtig mogelijk parlement.

Mevrouw **Ter Horst**: Uw aarzelingen zijn mij echt duidelijk.

De heer **Velting**: Ik heb nog een opmerking, misschien ten overvloede. Het ging mij er juist om – dat zei ik ook in mijn laatste opmerking – dat een reactie op een regeerakkoord natuurlijk geen politieke lading mag hebben. Het moet eigenlijk overbodig zijn, omdat het duidelijk is dat dit soort zaken, die vragen, aan de orde zullen komen in de Eerste Kamer. Dat je de regering daar nog eens even op attendeert na een regeerakkoord, is uitstekend. Dit moet natuurlijk niet zo worden opgevat alsof de Eerste

Kamer zich gaat bemoeien met de politieke koers van een nieuw kabinet. Dat ben ik eens met mevrouw Timmerman.

De heer **Leijnse**: Het moet vooral agenderend zijn.

De heer **De Grave**: Ik neem het stokje even over. De opmerking van de heer Veling puzzelde mij. Ik begrijp het wel goed. Op een gegeven ogenblik is er voor de sociale zekerheid een soort algemeen toetsingskader gekomen. Dat raakt het punt dat de heer Leijnse maakte, namelijk dat hij de conceptuele grondslag onder de wetsvoorstellen miste. Wij hebben gesproken over de tijdgeest. Er is een periode geweest van een kleine twintig jaar, beginnende in de jaren tachtig met vooral bezuinigingen en vervolgens het nieuwe denken over de inrichting van de overheid. Dit kwam vooral uit het Verenigd Koninkrijk: good governance met allerlei elementen. In 2000 kwam daar de reactie op. De WRR stelt dit ook vast. Tot 2000 bestond er een brede maatschappelijke en wetenschappelijke consensus over deze lijn. Het gaat dus om een langere periode, om verschillende woordvoerders en om verschillende terreinen. Zoiets helpt niet echt om de conceptie, het toezichtkader, te krijgen.

Ik herinner mij uit het grijze verleden dat er in de Tweede Kamer een commissie-ISMO is geweest, de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik. Dat is niet zo interessant. Wel interessant is dat de Kamer toen heeft besloten om voor misbruik en oneigenlijk gebruik op de terreinen van sociale zekerheid, belastingen, volksgezondheid en gemeenten een gezamenlijke commissie te maken die gedurende ongeveer acht jaar alle wet- en regelgeving op dit punt heeft behandeld. U begrijpt wel waar ik heen wil. Kan dit voor dit soort grote operaties over een langere periode een oplossing zijn voor het feit dat allerlei zaken op verschillende terreinen gebeuren en de conceptie niet bij elkaar komt? Is het een gedachte om zoiets ook te doen voor de Eerste Kamer? Als er grotere operaties zijn over langere periodes, laten wij die dan in handen geven van een gezamenlijke commissie. Dan krijg je ook gemakkelijker een conceptuele eenheid in de behandeling. Misschien kan het ook ietsje meer zijn, zoals mevrouw Timmerman aangaf, namelijk dat de Eerste Kamer als instituut functioneert en wat zich meer distantieert van de partijpolitiek. Wellicht kan een gezamenlijke lijn geformuleerd worden voor de uitgangspunten. Wat vindt u van deze gedachte? Hier zitten ongetwijfeld haken en ogen aan. Misschien kunt u daar wat over zeggen. Deze vraag stel ik aan alle drie.

De heer **Veling**: Ik kan mij daar wel wat bij voorstellen. Zou het bijvoorbeeld niet werkbaar zijn om daar een brede ad-hoccommissie van te maken? Ik herinner mij dat het rond Europa destijds zo gebeurde. Er was een commissie die dat als eerste taak had. Maar juist omdat het ook ging over sociale zekerheid en allerlei economische kwesties, is, toen het ging om het Europabureau van de Eerste Kamer en wat dat zou moeten doen en welke signalen het zou moeten afgeven, ook die breedte gezocht buiten de eigen commissie. Dat zou ook een antwoord zijn op de voor de hand liggende tegenwerping dat het wel een enorme taakbelasting zou betekenen voor de leden als het ad hoc gaat. Als je ziet dat op verschillende terreinen vergelijkbare, verwante kwesties spelen en als je er eens voor gaat zitten om te bedenken op welke wijze de Kamer daarmee bezig kan gaan, dan kan dat iets opleveren. Dat zou ook voorkomen dat het kan worden uitgelegd als een politiek statement over een regeerakkoord bijvoorbeeld, omdat het niet anders is dan de vraag hoe de Eerste Kamer haar taak zo goed mogelijk gaat invullen op dit complexe terrein waar zo veel verschillende beleidsonderwerpen spelen. Ik zou er dus wel veel in

zien, maar dan niet zozeer door de permanente structuur aan te passen, als wel in een ad-hoccommissie, om te bezien hoe we in de toekomst op een systematische wijze gaan oordelen.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ik herinner mij dat uit de Nationale Conventie de gedachte voortkwam om bij de beide Kamer niet zozeer te werken met commissies die gekoppeld waren aan departementen, als wel om commissies thematisch in te richten. Dat is als regel niet goed werkbaar, omdat je toch je debatten houdt met bepaalde bewindspersonen en je daarop in je werkproces ook ingericht moet zijn. Maar bij de slag in de Eerste Kamer ten behoeve van de samenhang en ten behoeve van het zicht op dwarsverbanden en de wat langere termijn, hebben we in de Eerste Kamer al een aantal commissies samengevoegd. Hoe het nu is, weet ik niet. Natuurlijk is het mogelijk en kan het wel degelijk effect hebben om een bijzondere commissie samen te stellen, maar dan niet voor vier jaar maar meer permanent, voor bijvoorbeeld dit soort complexe wetgevingstrajecten. Dat is heel wel mogelijk. Ik sluit aan bij wat ik eerder heb gezegd. Het is heel begrijpelijk dat de onderzoekscommissie vanuit haar opdracht, privatisering en verzelfstandiging, bekijkt of dat een goed idee zou zijn. Het zou een navenant goed idee kunnen zijn bij heel andere trajecten. Mij lijkt dan wel dat de Kamer, even los van de concrete onderzoeksopdracht van deze commissie, zich moet bezinnen op wat zij nog meer ziet en waarvoor zij kiest om dit soort grote wetgevingstrajecten te kunnen handlen. Ik denk dat het zou kunnen werken, maar ik wijs erop dat er nog wel meer is buiten privatisering en verzelfstandiging. Er zou eens gekeken moeten worden hoe zich dat vindt in de organisatie van de Kamer.

De heer **Leijnse**: Het lijkt me dat we het over een paar dingen eens zijn. Allereerst dat de Eerste Kamer als instituut wil optreden en dus niet zozeer de politieke vragen wil stellen. Daarvoor is de lezing van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer bedoeld.

De **voorzitter**: De Tweede Kamer.

De heer **Leijnse**: Ook in de Eerste Kamer; dan komen de politieke verschillen wel boven. Maar je wilt in een eerder stadium vooral agenderend werken. Je wilt vragen aangeven waarvan je aankondigt dat ze belangrijk zullen zijn voor alle partijen in de Eerste Kamer bij de uiteindelijke afweging. Je wilt dat doen in een stadium dat andere partijen die bij dat proces betrokken zijn, daar nog rekening mee kunnen houden en die vragen van een adequaat antwoord kunnen voorzien. Het is dus vooral agenderend en als instituut optredend. Het onderwerp privatisering en verzelfstandiging in den brede is een interessant onderwerp om te zeggen: daarbij willen we dat met name doen.

Ik zou inderdaad de weg opgaan van de ad-hoccommissie of de thematische commissie die die afweging maakt. Die commissie zou voor zichzelf een aantal van dit soort vragen op een rijtje moeten zetten: de beslisboom waar de heer Veling het over had. Ik heb er zelf drie genoemd.

1. Wat is de verhouding tot de Europese regelgeving en wat is de nationale wetgevingsruimte?
2. De kwestie van hoe vraag en aanbod zich gaan gedragen als je de privatisering doorvoert; dus wat voor soort markt ontstaat er eigenlijk?
3. Wat gaat de burger ervan merken, in positieve en in negatieve zin?

Er zijn ongetwijfeld nog meer vragen te stellen. Dan kan die commissie wel degelijk, daar waar signalen zijn dat er wetgeving aan gaat komen,



beslissen of ze wel of niet een dergelijk signaal namens de Kamer wil afgeven. Gezien een aantal slagen die we in de zorg nog te maken hebben, zou het misschien niet gek zijn om er daar een van te pakken en van tevoren een signaal af te geven dat we een aantal toetsstenen daarvoor zullen hebben, onderwerpen waar we in ieder geval diepgaand over door willen praten. Hoe vullen we die signalen dan in? Misschien moet de Eerste Kamer een beleidsdebat houden over de vraag hoe die vragen nader van een specifiekere invulling kunnen worden voorzien om ze vervolgens bij de regering neer te leggen. Dan zien we het resultaat wel terug op het moment dat het wetsvoorstel hier voorligt.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ik heb toch moeite met het begrip «agenderend». Het schuurt te veel met het karakter van de Kamer als *chambre de réflexion*, en daar wil ik toch aan vasthouden. Natuurlijk kan de Kamer signaleren. De Kamer moet toetsen. De Kamer kan en moet onderzoeken. De Kamer moet vooral de eigen verantwoordelijkheid nemen om het vetorecht te gebruiken als dat echt aan de orde is. Maar agenderen in die zin dat je, voordat een wetgevingstraject start of helemaal aan het begin ervan, gelijk al bij de regering zaken agendeert, anders dan signaleren via rapporten van adviesbureaus of anderszins? Dat zijn nuances die ik van groot belang vind voor uiteindelijk de positie van de Eerste Kamer. Met een agenderende Eerste Kamer aan het begin van het wetgevingstraject – ik zeg het maar ronduit – zou ik grote moeite hebben. Dat zou niet juist zijn.

De **voorzitter**: Maar de overige woorden die hieromheen zijn gevallen, als dat de Kamer in een vroeg stadium laat weten hoe zij uiteindelijk zal toetsen, een beoordeling wil geven? Die woorden hebben de collega's ook gebruikt. Zou dat volgens u wel de goede nuance zijn?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ja. Daarbij hangt het ook af van de wijze waarop je dat doet.

De **voorzitter**: Uiteraard.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Nou ja, uiteraard ... Dat is wel van belang voor de positie van de Kamer en de bewaking van wat de grondwetgever met deze Kamer heeft bedoeld.

Mevrouw **Ter Horst**: Zou het u helpen, mevrouw Timmerman, als je in beschouwing neemt het element dat het nogal eens voorkomt dat een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer komt en dat uitvoerende organen eigenlijk al aan het werk zijn gegaan om het wetsvoorstel uit te voeren nadat de Tweede Kamer een besluit heeft genomen? Met andere woorden, dat het argument dat in de samenleving de wet al wordt uitgevoerd, voor de Eerste Kamer een argument wordt om maar voor het wetsvoorstel te stemmen. Daarvan zeggen wij dat het eigenlijk niet zou moeten. Als je nu, zoals de heer Veling voorstelt en de heer Leijnse steunt, in een vroeg stadium elementen formuleert waarvan je zegt «let wel, regering en Tweede Kamer, wij zullen daarop toetsen», dan wordt de mogelijkheid voor de Eerste Kamer om daadwerkelijk nog nee te zeggen groter. Zij wordt dan minder onder druk gezet door het feit dat in de samenleving een wetsvoorstel al vaak in uitvoering is voordat de Eerste Kamer een oordeel heeft gegeven. Zou dat voor u een reden zijn om er toch iets voor te voelen om het naar voren te halen?



Mevrouw **Timmerman-Buck**: In deze Kamer was bij elke fractie de algemene opvatting dat de Wet op de jeugdzorg niet, om het diplomatiek uit te drukken, het toppunt van deugdelijkheid was. De hele Kamer zei: dit kan eigenlijk niet. Precies wat u zegt was daar aan de hand. Het veld had zich al, ik geloof een decennium lang, erop voorbereid. Wat de Kamer dan moet doen en ook heeft gedaan, is naar het veld gaan en zeggen: luister eens, zien jullie die problemen niet? Het veld zei dat de wet heel problematisch ging worden. Alleen zei het veld ook dat het liever had dat de vigerende wetgeving zou veranderen en dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel niet zou verwerpen. Dat was de keuze van het veld, om tal van redenen. Dat kan een heel legitieme afweging voor de Kamer zijn en dat is het ook geweest, om kiezend uit twee kwaden – dat is wat anders dan het optimum van de kwaliteit van de wet zien te realiseren – te kiezen voor het minst kwade. Het is niet alleen legitiem. Het is ook – dat is en blijft mijn punt – de klempositie waarin de Kamer zich bevindt. Die is voor een groot deel inherent aan de grondwettelijke positie die de Kamer heeft.

Mevrouw **Ter Horst**: Maar mijn vraag was of wat de heer Veling hier voorstelt, namelijk in een vroeg stadium zeggen waar de Eerste Kamer op zal toetsen, kan helpen om de klem waarin de Eerste Kamer terecht komt, kleiner te maken. Of zegt u: nee, dat hoort gewoon bij het werk van de Eerste Kamer en dat is voor mij geen argument om ervoor te zijn om in een vroeg stadium vragen te stellen?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ik weet niet of het zo veel indruk maakt als men weet waarop de Kamer zal gaan toetsen, zal ik u eerlijk zeggen. We kennen de realiteit van alledag. De regering en de Tweede Kamer weten heel wel waar de Eerste Kamer met regelmaat op toetst. Als je met het voorstel van de heer Veling indruk wilt maken, moet je behoorlijk wat concreter zijn dan het stellen van de fundamentele vragen die redelijk verrassingsvrij zijn en die uit alle rapporten al zijn gebleken. Dus even verder denkend: als je als Eerste Kamer niet in die klempositie wilt raken, waarin je volgens mij inherent aan je grondwettelijke positie zit, zoek dan instrumenten die ook wat effectiever zijn en gebruik de bevoegdheden die je hebt anders dan het signaleren van je principiële vragen. Ik weet niet of dat laatste wel effectief is.

De **voorzitter**: De heer Veling wil hier nog op reageren.

De heer **Veling**: Dit zal natuurlijk nooit voorkomen dat je in zo'n klem kunt komen te verkeren. Maar als de Kamer expliciet maakt en heeft gemaakt dat op bepaalde punten echt een toets zal worden aangelegd, dan gaan de spelers, ook de partijen in het veld als het goed is, dat ook weten. Dan wordt het iets minder vanzelfsprekend dat men denkt «ach, dat komt wel in orde». Dan gaat het hopelijk een beetje rond zoemen dat het nog geen gelopen race is. Dan krijg je ook dat partijen iets minder gemakkelijk zeggen «ach, laten we alvast maar beginnen». Nogmaals, het zal niet voorkomen dat je toch weer in een dergelijke situatie verzeild raakt, maar je moet als Eerste Kamer doen wat je kunt om je die ruimte te verschaffen. Dan kan naar mijn idee zo'n agendering – de terminologie is misschien niet gelukkig – het voorspelbaar worden in hoe je gaat oordelen, helpen.

De heer **Leijnse**: De complexiteit van de eindafweging in deze Kamer is bekend. Die reduceer je niet op deze manier; die blijft gewoon. Wat je wel kunt proberen, is hetgeen te doen wat in je vermogen ligt binnen de gegeven bevoegdheden om andere partijen in het spel in ieder geval in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte te stellen van de dingen die

je werkelijk belangrijk zult vinden in de behandeling, zodat ze daarop kunnen anticiperen. Als die andere partijen daar niet op anticiperen, omdat ze zeggen dat de complexiteit van de eindafweging er toch wel toe zal leiden dat de Eerste Kamer voorstemt, dan kom je als Kamer voor het dilemma te staan of je dan een paar keer tegen andere partijen wilt zeggen: dan stemmen wij maar eens een keertje tegen; dan zullen jullie het voelen. Dan gaat het mechanisme ook heel goed werken. Maar ik ben een optimist. Ik heb de neiging om te denken dat als je in een vroeger stadium dat signaal afgeeft, dit best een positief effect kan hebben op de wijze waarop bijvoorbeeld de Tweede Kamer wetsvoorstellen gaat behandelen. Ik zie dus eerder minder spanning ontstaan met de Tweede Kamer dan meer.

**Mevrouw Timmerman-Buck:** Er zijn natuurlijk bevoegdheden die de Kamer op die manier zou kunnen gebruiken. Maar het gaat niet alleen om het feit dat je die bevoegdheden hebt, het gaat ook om de wijze waarop je ze gebruikt. Mag ik een voorbeeld geven dat helemaal buiten de privatisering staat? Artikel 100 Grondwet. Toen dat werd ingevoerd, had de Eerste Kamer exact hetzelfde recht op inlichtingen voordat de krijgsmachten werden ingezet als de Tweede Kamer. Intern heeft de Eerste Kamer terecht en passend bij de positie die zij heeft, besloten dat pas op het moment dat haar werkelijk en wezenlijk niet zou zinnen wat de Tweede Kamer op dat punt zou doen, überhaupt van dat recht gebruik zou worden gemaakt. Ik wijs op hoe wordt omgegaan met moties. Zeer terughoudend allemaal. Passend bij de positie van de Kamer. Daarom noemde ik dat krachtig. Ik heb daar voorbeelden van gegeven. Ik noem dat even als context, ook om mijn aarzelingen en vooral mijn zorg om de positie van de Kamer te duiden.

**De voorzitter:** Dank u.

Ik kijk nog even de tafel rond en constateer dat collega Vliegthart nog een vraag wil stellen. Ga uw gang.

**De heer Vliegthart:** Mevrouw Timmerman, ik begrijp uw bedenkingen omtrent het besliskader en een activistische opstelling van de Eerste Kamer in casussen zoals de privatisering goed, en dat dit het risico met zich brengt dat men dat dan ook op andere beleidsterreinen zal moeten doen. Maar als u terugkijkt, hoeveel van die majeure casussen denkt u dat er langs zouden zijn gekomen? Hoe bijzonder is de casus die deze commissie onderzoekt? Had zij net zo goed een heleboel andere casussen aan een onderzoek kunnen onderwerpen?

**Mevrouw Timmerman-Buck:** Er zijn natuurlijk ook andere casusposities denkbaar, en dat hoeven niet eens van die heel complexe trajecten te zijn, waarvan een deel buiten de Kamer om gaat, namelijk op beleidsterreinen en anders dan via wetgeving. Ik heb de Wet op de jeugdzorg al genoemd. Dat zijn trajecten met een voorgeschiedenis van soms wel tien jaar voordat ze bij de Eerste Kamer arriveren. Die dynamiek, niet alleen in het wetgevingstraject, maar ook beleidsmatig en vooral in het spel tussen overheid en samenleving, moet bepaald niet worden onderschat. Je kunt het allemaal niet zo gemakkelijk vangen. Je kunt proberen om je taak zo goed en zo adequaat mogelijk te verrichten. Alleen zie ik veel meer problemen dan alleen bij privatisering en verzelfstandiging, hoezeer van belang ook.

**De voorzitter:** Dank.

We zijn nu echt aan het eind. U hebt allen, hopelijk, ruim de gelegenheid van ons gekregen om uw inzichten met ons te delen, maar hebt u nog iets op uw hart wat u mee wilt geven aan deze commissie en wat nog niet genoemd is? Ik zie heel tevreden gezichten aan de overkant van de tafel. Aan deze kant ook. Ik dank u allen voor uw komst en uw beschikbaarheid voor ons.

Sluiting 11.58 uur.

**Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de  
Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/  
Verzelfstandiging Overheidsdiensten op woensdag 13 juni 2012  
in de plenaire zaal van de Eerste Kamer te Den Haag.**

**Gesprek met: drs. D. Burmanje, prof. dr. P. Schnabel en  
mr. S. Harchaoui.**

Aanvang: 9.30 uur

**Voorzitter: de heer A. Vliegenthart**

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

G. ter Horst, F. de Grave, R. Kuiper, C.A. de Lange, G.H. Terpstra, en  
M.B. Vos,

alsmede de heer P.A. van Oort, griffier.

De **voorzitter**: Goedemorgen. Ik open deze vergadering van de parlementaire onderzoekscommissie naar privatisering en verzelfstandiging. Ik heet mevrouw Burmanje en de heren Schnabel en Harchaoui van harte welkom.

Als inleiding eerst iets over ons werk. De Eerste Kamer doet onderzoek naar het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid dat de rijksoverheid heeft gevoerd in de decennia die achter ons liggen. Het gaat om een gedeeltelijke of gehele verkoop van bedrijven en diensten die in handen waren van de overheid en het op afstand plaatsen van delen van de ambtelijke organisatie. Daarachter lagen opvattingen over marktwerking en vergroting van efficiency. Dit alles heeft tot grote veranderingen geleid in onze samenleving en het heeft uiteenlopende consequenties gehad voor burgers en overheid. Over de betekenis en de uitkomsten ervan wordt tot op de dag van vandaag een brede en soms kritische maatschappelijke discussie gevoerd. Daar doen wij onderzoek naar.

Wij zijn blij dat u er vandaag bent, want met u willen wij doorpraten over de rol van de burger in dit proces. Wij hebben de eerste week vooral veel beleidsmakers aan het woord gehad, maar we zijn ook erg benieuwd, zoals ook expliciet in onze opdracht staat, naar het burgerperspectief. Wij hopen dat u daar wat licht over kunt laten schijnen en dat u de commissie bij haar afwegingen kunt helpen.

Vandaag zal ikzelf het woord voeren, maar ook de collega's De Lange en Ter Horst. Het is echter heel wel mogelijk dat ook andere leden van de commissie zich in het gesprek mengen, omdat zij nog iets willen weten. Mijnheer Schnabel, ik wil graag met u beginnen. Wij zijn benieuwd naar de processen en de impact die privatiseringen en verzelfstandigingen hebben gehad op de burger. Ik doel op de burger als consument en op de burger als citizen. Zou u een algemeen beeld kunnen schetsen van wat deze kwesties de afgelopen twintig jaar voor de relatie burger/overheid hebben betekend? Ik ben mij er zeer van bewust dat dit een heel brede vraag is. Pikt u er een paar elementen uit waarvan u denkt dat die van groot belang zijn.

De heer **Schnabel**: Het is inderdaad een heel brede vraag. Vooraf even dit. Wij zijn als Sociaal en Cultureel Planbureau in opdracht van de commissie bezig met een onderzoek naar de beleving en de reacties van de burgers op dat proces en die ontwikkeling. Daar zal ik nu niet op vooruitlopen, omdat het onderzoek ook nog niet helemaal is afgerond. Misschien is het wel belangrijk om de systeemkant en de belevingskant

uit elkaar te houden. Wat de overheid ook doet binnen de eigen organisatie, of er nu wordt verzelfstandigd, gedecentraliseerd, of geprivatiseerd, als het gaat om zaken waarvan de burgers het gevoel hebben dat dit toch de verantwoordelijkheid van de overheid is, dan spreken ze de overheid daarop aan. Dat betekent dus dat de Tweede Kamer, de minister en de staatssecretaris erop worden aangesproken. Opmerkingen als «het is niet meer van ons» of «u weet toch dat we hadden besloten dat het niet meer van ons is» gelden dan niet. Dat zie je ook in de politieke discussie. Kort gezegd, het zal de burgers worst zijn hoe het wordt georganiseerd, als het maar functioneert. De reacties komen meestal op basis van incidenten, dus als er dingen gebeuren waarvan men het gevoel heeft dat dit niet de bedoeling was. Een voorbeeld is dat er salarissen worden betaald – daar gaat het vaak om – die men niet passend vindt bij de uitvoering van dat soort taken. Of er zijn oneigenlijke processen aan de gang, waarvan men vindt dat die niet thuishoren bij iets wat bij de overheid of de publieke belangen hoort. Daar wordt het sterkst op gereageerd. En disfunctioneren, dat het niet lukt, dat het niet werkt. Dat zijn natuurlijk ook dingen waar men vrij scherp op reageert, vooral als eerst wordt beloofd dat het daarna allemaal zoveel beter wordt. Ik denk dat in heel veel gevallen de vraag van de burger is, maar die wordt pas gesteld op het moment dat men wordt geconfronteerd met de gevolgen van genomen besluiten: wat heeft de marktwerking, de verzelfstandiging, mij als individuele burger opgeleverd? Heb ik daar voordeel van gehad? Het zal niet altijd gemakkelijk zijn om daar een positief antwoord op te geven.

De **voorzitter**: U stelt dat de organisatievorm de burger niet zo zeer interesseert. De vraag van de burger is of het werkt. U zegt eigenlijk ook dat de politieke verantwoording door de verandering in de organisatievorm niet wezenlijk is veranderd. Zou u het laatste kunnen illustreren met wat voorbeelden?

De heer **Schnabel**: Het speelt natuurlijk vooral in de Tweede Kamer. Het gaat om allerlei zaken waarvan men het gevoel heeft dat die niet goed gaan. Zaken als het sluiten van een ziekenhuis, het functioneren van het UWV of het COA, kwesties die steeds spelen, worden op het niveau van Den Haag, de Tweede Kamer, wel degelijk in het politieke debat meegenomen. De minister wordt dan aangesproken op iets wat staatsrechtelijk een ingewikkeld construct is, omdat het niet echt bestaat. Het gaat dan om de systeemverantwoordelijkheid. Soms gaat wetgeving ook heel sterk in die richting, zonder dat expliciet is gemaakt wat er precies onder wordt verstaan. Ik ga ervan uit dat het ook in de Tweede Kamer wordt beleefd als: wij kunnen de minister of de staatssecretaris daarop aanspreken. In het verleden was dat minder. Neem het verplaatsen van de welzijnstaken naar gemeenten. Dat is tientallen jaren geleden al gebeurd. Je ziet dat de rijksoverheid zich wat dat betreft definitief heeft teruggetrokken. Er is geen verbinding meer met de rijksoverheid. Er is geen enkele verantwoordelijkheid meer op het niveau van de Tweede Kamer en de minister. Die hebben er niets meer over te zeggen. Dat gebeurt dus ook niet. Die kwestie is een lokale verantwoordelijkheid geworden. De gemeenteraad gaat erover. In de periode daarna zijn er echter steeds meer zaken geweest waarbij men de uitvoering of de uitvoerende verantwoordelijkheid wel heeft verplaatst, of men heeft een verzelfstandiging tot stand gebracht om het makkelijker te maken om te functioneren, maar waarbij het gevoel toch is dat er in Den Haag uiteindelijk een eindverantwoordelijke of een systeemverantwoordelijke zit. Op zichzelf vind ik dat niet slecht, maar je merkt wel vaak dat het geen beschouwing is over «hoe gaat het echt in die organisaties, of hoe presteren ze?», maar over wat er

is misgegaan en wat de incidenten zijn. Dat is vaak het gevolg. Merkwaardig genoeg wordt de systeemverantwoordelijkheid feitelijk uitgevoerd in de vorm van een soort incidentenpolitiek; reacties op dingen die de aandacht hebben getrokken als misstanden en vervelende dingen, zaken waar wat aan moet gebeuren. Dat is vaak niet de systeemkant, maar veel eerder dat wat mensen doen of wat duidelijk vergissingen of fouten zijn in de betrokken organisatie.

De **voorzitter**: U spreekt over de systeemverantwoordelijkheid van de overheid en het feit dat die in het parlement wordt gebruikt om de minister aan te spreken op concrete misstanden. U stelt dat dit eigenlijk niet het systeem is, maar meer de uitvoering ervan. Heeft u de indruk dat de overheid in het proces van verzelfstandiging en privatisering voldoende heeft nagedacht over wat systeemverantwoordelijkheid is en hoe dit zou moeten worden ingevuld? Of is dit een onbedoelde consequentie van datgene wat wij hebben ingezet?

De heer **Schnabel**: Zoals het vaak gaat, zie je dat in de praktijk groeit wat het precies is. Als ik kijk naar de wetgeving die ik wat dit betreft heb meegemaakt, ook in de jaren hier – maar ik heb niet al die wetgeving bekeken – dan constateer ik toch dat het vaak om een enkele zin gaat die erover staat, in die zin dat de systeemverantwoordelijkheid uiteindelijk blijft bestaan. Dat zit soms ook vertaald in het feit dat de wet een evaluatieparagraaf kent, wat pas vrij recent veel vaker gebeurt. In het verleden gebeurde dat eigenlijk niet. Het komt ook voor dat de wet een bepaalde looptijd kent, omdat men eerst wil zien of iets werkt om er eventueel op terug te kunnen komen. Vooral de evaluatieparagraaf is vaak de manier waarop de minister of de staatssecretaris die verantwoording moet waarmaken, want hij moet terugrapporteren aan de Kamer over hoe het de eerste drie, vier jaar is gegaan. Denk aan de Wet maatschappelijke ondersteuning. Daar zit een evaluatieparagraaf in. De staatssecretaris moet om de zoveel jaar bij de Kamer laten zien hoe is het gesteld met de uitvoering van de wet, terwijl de uitvoering feitelijk geheel en al naar het lokale niveau is verplaatst en de gemeenten een grote vrijheid hebben om een en ander in te vullen. Daarbij ontstaat ook weer nieuwe begrippen, zoals compensatieplicht. Dat is van te voren natuurlijk niet helder ingevuld, maar dat ontstaat geleidelijk. Ik heb wel het gevoel dat men vaak iets te enthousiast is over het proces van verzelfstandiging. De overheid trekt zich dan terug, maar er wordt te weinig nagedacht over de consequenties voor de burgers. Het kan bijvoorbeeld ook betekenen dat de klachtmogelijkheid van de burger bij de Nationale Ombudsman vervalt. Daar lees je nooit iets over, maar het is wel zo. Als het om de overheid gaat, dan is de Nationale Ombudsman degene waar je uiteindelijk nog terecht kunt, maar bij een totale verzelfstandiging is dat vaak niet meer de instantie waar je je beklag nog kunt doen. Ik heb wel het idee dat men de systeemkant altijd wat sterker heeft benadrukt dan de kant van de burger. Hetzelfde geldt voor de waarde ervan voor de individuele burger. Mijn moeder in het verpleeghuis zegt tegen mij: Wat heb ik eigenlijk aan die marktwerking? Ik antwoord dan dat ik dat eigenlijk niet kan uitleggen op het niveau waar zij zich bevindt. Het gaat dan om de hulp. Krijgt ze dezelfde hulp, krijgt ze andere hulp, of moet ze meer betalen? Dat meestal wel, maar voor de burger is vaak niet helder wat voor hem of haar de voordelen zijn.

De **voorzitter**: Over de relatie tussen burger en overheid en de consequenties ervan komen wij nog te spreken. Ik ga nu naar de heer Harchaoui. Kunt u uw beeld schetsen? Komt dat overeen met wat de heer Schnabel heeft geschetst, gelet op uw ervaringen?

De heer **Harchaoui**: Ja, ik zie absoluut veel raakvlakken. Een aantal observaties van mijn kant. De eerste is dat de ontwikkeling van de afgelopen jaren laat zien dat het er met het vertrouwen van burgers in politiek, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld niet heel florissant voor staat. Je moet daar genuanceerd over zijn, maar dat vertrouwen is kwetsbaar. Op het moment dat je heel veel verzelfstandigingsoperaties in een vrij rap tempo en misschien te weinig doordacht doorvoert, levert dat de nodige spanningen op, omdat burgers over het algemeen iets meer vertrouwen hebben in die verzelfstandigingsoperaties naarmate het vertrouwen in de overheid, in de politiek groter is. Dat zou op zijn minst tot een zekere behoedzaamheid moeten leiden. De andere kant is dat, als je heel veel vertrouwen hebt, je dit soort operaties makkelijker kunt doorvoeren, maar als je weinig vertrouwen hebt, dan moet je heel goed nadenken of je dat wel wilt.

Dan een tweede observatie. Dit is vermengd geraakt met al die verzelfstandigingsoperaties, maar ondertussen is ook in de uitvoeringsorganisaties het nodige gebeurd richting de burgers. De legitimiteit van veel organisaties, of het nu om ziekenhuizen gaat, of om scholen, zeker in het openbaar onderwijs, staat onder druk. Het is nog niet zo eenvoudig voor maatschappelijke organisaties om, als ze de verantwoordelijkheid hebben, een heel goede vorm van dialoog met hun achterbannen te organiseren, op een nieuwe manier en passend bij deze tijd. Dat betekent ook dat er, zeker in het begin van verzelfstandigingsoperaties of privatiseringen – maar dat hoort erbij – heel veel klachten zijn. Als de conflictbeslechting dan niet goed is geregeld – dat heeft iets te maken met de klachtenregeling waar de heer Schnabel het over had – als de conflictoplossing niet goed tot stand komt, dan is er eigenlijk maar één remedie en dat is dat de politiek verantwoordelijk wordt gehouden, of de wethouder, terwijl hij er de facto misschien helemaal niet meer over gaat.

Zoveel incidenten zijn er overigens niet, want de meeste zbo's of agentschappen kennen burgers helemaal niet. Slechts een paar figuren in het publieke debat, maar de Nma en zeker de lokale zelfstandige organisaties kent de burger helemaal niet. Hij heeft er pas last van op het moment dat hij iets wil. Hij wil zijn probleem snel hebben opgelost. Dan moet de klachtenprocedure op orde zijn en de burger moet het gevoel hebben dat hij serieus wordt genomen. Ik denk dat er bij de horizontale verantwoording door verzelfstandigde organisaties nog heel veel winst is te behalen. Daar is al vaak op gewezen. Ook ik heb niet alle wetgevingstrajecten kunnen bestuderen, maar ik denk dat er bij de beraadslaging te weinig aandacht is geweest voor hoe je er als systeemverantwoordelijke voor zorgt dat de conflictoplossingmechanismen, de klachtenprocedures goed zijn geborgd, zodat de maatschappelijke dienstverlening legitiem blijft. Dat is een heel belangrijke observatie die de gevoelstemperatuur beïnvloedt.

Dan de derde observatie. Er wordt wel eens gezegd dat burgers niet weten wat ze willen. Dat is voor een deel terecht. De burgers willen uiteraard lage kosten en een hoge kwaliteit. Dat is evident. Hoe dit wordt georganiseerd, is van secundair belang. Dat ben ik met de heer Schnabel eens. Maar men heeft het wel altijd over het algemeen belang. Als je goed kijkt naar hoe burgers erover praten, dan hebben ze wel zoiets van: wacht even, als het om de gezondheidszorg gaat, dan wordt het een ander verhaal.



Als het gaat om onderwerpen die de burgers raken, moet de politiek aandacht hebben voor het publiek belang. Het is de zoektocht van de commissie hoe je dit in eerder stadium borgt, zodat je geen problemen krijgt aan de achterkant. Dat betekent dat bij nieuwe operaties of bij het nieuwe denken hierover veel beter moet worden geëxpliciteerd wat het publieke belang is. Dat is iets anders dan kale bezuinigingen. Dat zie je vooral op lokaal niveau. We moeten efficiënter, we moeten bezuinigen, dus we gaan verzelfstandigen. Vaak blijkt dan het tegendeel. Het wordt vaak helemaal niet goedkoper en je moet ook maar afwachten of de kwaliteit beter wordt. In ieder geval zijn argumenten als «we moeten bezuinigen» en «we moeten efficiënter» onvoldoende invulling van het begrip publiek belang. Het gaat dan echt over legitimiteit en over andere zaken.

**De voorzitter:** Daar komen wij nog op terug, maar nu even over het eerste deel van uw verhaal. Als de overheid iets op afstand plaatst, dan kost het tijd voordat maatschappelijke organisaties die taak hebben overgenomen. Tegelijkertijd zegt u dat de klachtenprocedure vanaf de eerste dag volledig op orde zou moeten zijn. Hoe zou je dat dan moeten organiseren? Ook een klachtenprocedure zal aanlooptijd nodig hebben. Hoe doe je dat?

**De heer Harchaoui:** Ik ben zelf een groot voorstander van een nog te bepalen overgangperiode van bijvoorbeeld drie of vijf jaar, maar dat is vooral aan de commissie.

**De voorzitter:** We hopen juist dat u daar ideeën over heeft.

**De heer Harchaoui:** Die zal ik ook met u delen. Ik denk dat je privatiseringsbewegingen in den beginne gepaard moet laten gaan met de invoering van sectorale ombudsmannen. Als je iets privatiseert of verzelfstandigt, dan moet je van te voren helder hebben dat er een instantie is, een entiteit, geen institutie, maar een lichtvoetige, flexibele kwalitatief hoogstaande man of vrouw, die erop let of de klachtenprocedures op orde zijn en of burgers wel serieus worden genomen en daarover in het openbaar kan rapporteren. Die persoon moet ook kunnen bemiddelen, zoals de ombudsman dat richting de overheid doet. Zo'n functie zou je voor de beginfase van een privatiseringsbeweging moeten creëren. Dat lijkt mij in elk geval een heel goede methode.

**De voorzitter:** U sprak over het algemeen belang en het feit dat dit nog wel eens ondergesneeuwd raakt door de efficiency. Maar de burger differentieert hier wel in.

**De heer Harchaoui:** Absoluut.

**De voorzitter:** Zou u dat aan de hand van een voorbeeld kunnen uitleggen, in die zin dat de burger haarfijn aanvoelt wat het algemeen belang is, waar dat in zit en hoe dat wordt gedefinieerd?

**De heer Harchaoui:** Het heeft iets te maken met een gevoel van sociale rechtvaardigheid. Uiteindelijk hebben burgers zo iets als: misschien pakt het voor mij wel goed uit, maar voor heel veel andere mensen niet. Neem de toegang tot de gezondheidszorg. Op het moment dat burgers zien dat het door de verzelfstandiging veel moeilijker is om toegang te krijgen, of de perceptie hebben dat dit veel moeilijker is, druist dat in tegen hun gevoel van sociale rechtvaardigheid, omdat gezondheidszorg heel erg nabij

is. Je kunt stellen dat de afvalwerking op lokaal niveau prima is geregeld tegenwoordig, na wat opstartproblemen, maar daar hoor je nauwelijks klachten over. Kijk echter naar de betaling van lokale belastingen, een kwestie die door een aantal gemeenten in een verzelfstandigde organisatie wordt weggezet. Je woont in Leiden, maar je ziet dat je vergeleken met iemand in Gouda meer belasting moet betalen, terwijl je het gevoel hebt dat je er veel minder voorzieningen voor terugkrijgt. Als dat dan niet wordt uitgelegd, dan wil je er iets over zeggen, je wilt er kritiek op leveren of erover klagen. Het is dan ingewikkeld om bij het juiste loket te komen. Een kwestie als belasting betalen, komt dus dichtbij, net als de zorg. Over al het andere is men heel pragmatisch. Het zou straks weer kunnen spelen bij een onderwerp als de privatisering van onderdelen van het gevangeniswezen. Dat is een vrij actueel onderwerp. Je kunt je afvragen of je in het gevangeniswezen vormen van privatisering moet introduceren, omdat dit de kerntaken van de staat raakt. Daar hebben burgers duidelijke opvattingen over.

De **voorzitter**: Dus het gaat erom dat het de kerntaken raakt, maar dat is vrij breed. De zorg zit er ook in. Dan maken burgers een andere afweging bij privatisering en verzelfstandiging dan wanneer het gaat om taken die wat verder van de overheid af liggen.

De heer **Harchaoui**: Absoluut. Neem telefonie. Dat is een heel gezonde concurrerende markt. Daar zul je burgers niet zo veel over horen. Ik geloof niet dat iemand van mening is dat dit bij de overheid moet blijven. Het wordt al wat gemengder als het gaat om energie. Gezondheidszorg voel je gewoon. Dan wordt het een ander debat. Dan moet je veel beter beargumenteren waarom je wel of niet iets doet, wat precies het algemeen belang is en waarom dat in het voordeel van de Nederlandse samenleving, in het algemeen belang is. Dat is meer dan bezuinigen.

De **voorzitter**: Nog een laatste vraag over het algemeen belang. Wij puzzelen daar als commissie ook mee.

De heer **Harchaoui**: De hele samenleving worstelt ermee.

De **voorzitter**: Burgers definiëren bepaalde zaken als staande dicht bij het algemeen belang dan andere zaken. Is dat een politieke afweging of zit er enige objectiviteit in, in de zin van wat dan overheidstaken zouden zijn?

De heer **Harchaoui**: ik zou het meer in waarden zoeken. In de wetgeving worden publieke waarden genoemd als toegang en kwaliteit, maar het gaat ook om waarden als solidariteit, gelijke toegang en «is het rechtvaardig?». Dat zijn heel moeilijke conceptuele begrippen die moeilijk te objectiveren en in te vullen zijn, maar dat zijn wel de waarden aan de hand waarvan burgers naar verzelfstandigingsoperaties kijken. Als het overigens niet goedkoper wordt, dan heb je weer een heel ander debat. Dan houd je de klacht ook, dus we moeten er ook niet al te hoge verwachtingen van hebben.

Ik denk wel dat het de moeite waard is om dat type grote waarden onderdeel van de beraadslagingen te laten zijn. Of dat nu ook de indicatoren moeten zijn waaraan je de prestaties van een bepaalde organisatie afmeet, dat is fase twee.

De **voorzitter**: Dank. Mevrouw Burmanje, aan u dezelfde vraag, maar iets toegespitst op het publiek verantwoord, aangezien u daar een eigen affiniteit mee heeft. Kunt u terugblikken op de afgelopen twintig jaar en de relatie burger/overheid?

Mevrouw **Burmanje**: Ik spreek dan vanuit twee invalshoeken, in de eerste plaats vanuit de Handvestgroep. Dat is een verzameling grotere zbo's en agentschappen die in 2000 besloten om de koppen bij elkaar te steken om met name het horizontale verantwoordingsbegrip in te vullen. Over het algemeen was bij de verzelfstandiging het verticale toezichtarrangement goed belegd, maar voor de verantwoording aan de burger of andere klantpartijen of gebruikerspartijen gold dat minder. Dat heeft die groep gedaan. Ik ben daar voorzitter van. De tweede invalshoek betreft het kadaster, omdat ik mijn dagelijkse werkzaamheden daar verricht. Ik wil onderscheid maken tussen privatisering en verzelfstandiging, want dat zijn twee begrippen die vragen om een andere benadering. Ik beperk mij tot de verzelfstandiging, omdat bij onze club alleen verzelfstandigingspartijen zitten. De grote boost in de afgelopen jaren, vooral ook door de publieke verantwoording, heeft betrekking op transparantie, niet alleen voor de burger, maar ook voor andere partijen. Ik schets even een beeld. Een aantal van ons, zeker ook het kadaster, heeft directe bemoeienis met de burger, maar het gaat slechts om 6% van de omzet, om het zo uit te drukken. Veel andere contacten gaan via banken, bedrijfsleven, notariaat en andere overheden. Ook andere partijen hebben dus belang bij hoe wij zijn georganiseerd. Transparantie is de grote winst van de verzelfstandiging. Ik gebruik vanaf nu voor het gemak het begrip «de burger» maar u weet nu dat dit een wat uitgebreider begrip is. Er wordt de burger dus inzicht gegeven in wat de onderscheiden zbo's of agentschappen leveren, binnen welke termijn hij dat kan verwachten en tegen welke prijs. Dat is volgens mij, naast de garantie dat zaken worden geleverd, iets waar mensen in geïnteresseerd zijn. Veel van ons zijn aantoonbaar geslaagd in een ander doel van de verzelfstandiging, namelijk effectiever, efficiënter en goedkoper worden. Ik ben wat dat betreft optimistischer en positiever dan de beide heren, want ik vind wel degelijk dat daar behoorlijke stappen in zijn gezet. Zo ligt de tariefstelling bij het kadaster nog steeds 15% onder het niveau van 1994, het jaar van de verzelfstandiging, en kent deze ondertussen een enorme kwaliteitsslag en ook in volume een veel beter aanbod. Ondanks alle indexeringen en dat soort zaken heeft de burger nog steeds voor een goedkoper bedrag meer kwaliteit en een beter product tot zijn beschikking. De wijze waarop wij in contact staan met degenen voor wie de uitvoering is bedoeld, is veel directer en toegankelijker dan voor de verzelfstandiging het geval was. Mensen weten de weg te vinden naar instituties die ergens voor staan en ergens voor zijn. Vooral degenen die zich hebben verbonden aan de invulling van de publieke verantwoording hebben met stip op de eerste plaats staan dat zij toegankelijk moeten zijn, opdat men de weg vindt naar deze instituties. Ze kennen ook een klachtenprocedure die toegankelijk en transparant is. Ze kennen overigens ook de weg naar de ombudsman als zij er niet uitkomen met de betreffende organisatie. Die routes zijn allemaal goed belegd. De governance is in mijn optiek heel goed ingericht. Waar het soms misgaat – dat zijn de incidenten – is dat die procedures niet optimaal worden uitgevoerd of niet worden gecontroleerd. We zijn net mensen wat dat betreft. We spreken van alles met elkaar af, maar de monitoring en controle moet je voortdurend actueel houden.

De **voorzitter**: U sprak over toegankelijkheid. Zou u voorbeelden kunnen geven van zaken waarmee de toegankelijkheid van de zbo's wordt vergroot en wat de effecten zijn, ook op de burger en misschien in wat breder perspectief?

Mevrouw **Burmanje**: Neem de IT. De digitale communicatie met de burger is een heel belangrijke. Hetzelfde geldt voor de toegang tot het uiten van klachten of wensen. Velen van ons hebben georganiseerd dat grote klantpartijen in een governancestructuur hun zegje kunnen doen over prijs, kwaliteit en productwensen. Zo kennen wij gebruikersraden, klantenpanels en klanttevredenheidsonderzoeken. Al die zaken hebben wij met elkaar belegd. De leden van de Handvestgroep doen de toetsing door middel van visitaties om de drie tot vier jaar. Er komt dan een partij van buiten die doorlicht of datgene wat wij met elkaar beogen en beloven aan de burger daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

De **voorzitter**: Dank. Het woord is aan collega De Lange die een aantal thema's verder zal uitwerken. Het gaat met name om de relatie burger/rijksoverheid.

De heer **De Lange**: In de afgelopen twintig jaar of meer hebben veel verzelfstandigingen en privatiseringen plaatsgevonden. Dat heeft op de burger en zijn dagelijks leven heel veel impact gehad. Er zijn grote verwachtingen gewekt in de richting van de burger. Ik wil graag met u praten over de invloed die dat wellicht heeft gehad op de relatie tussen burger en overheid. Hoe heeft de burger dat allemaal ervaren? Hoe kijkt de burger tegen al die zaken aan? Ik wil graag beginnen met de heer Schnabel. Welke effecten in de relatie tussen burger en overheid heeft u vanuit uw eigen ervaring, vanuit uw organisatie, het Sociaal en Cultureel Planbureau, ervaren in de afgelopen periode?

De heer **Schnabel**: Het is lastig om daar in het algemeen een antwoord op te geven, omdat het over zoveel verschillende soorten organisaties, bewegingen en vormen gaat.

De heer **De Lange**: Welke zaken zijn u het meest bijgebleven in die periode?

De heer **Schnabel**: Dan een voorbeeld waar de meeste mensen niet aan denken, de verzelfstandiging van de rijksmusea. Die heeft ertoe geleid dat musea in Nederland, zeker de traditionele rijksmusea, een veel actiever beleid zijn gaan voeren, zich veel meer bewust zijn geworden van het feit dat ze een vrijetijdsbestemming zijn en dat ze ervoor moeten zorgen dat mensen naar hun toekomen. Ze zijn daar ook financieel van afhankelijker geworden en ze zijn vrijer geworden om op dat punt beleid te voeren. Ze kijken ook naar elkaar, wat betekent dat ze elkaar ook een beetje als concurrent zien. Ze kijken naar wat de anderen doen en vragen zich af of ze dat beter of anders kunnen doen. Misschien moeten ze een andere keuze maken. Die vrijheid is toegenomen en gemiddeld heeft dat tot kwaliteitsverbetering geleid in die wereld. Waar nooit meer over wordt gesproken, is de verzelfstandiging in feite van de universiteiten. Daar zie je eigenlijk hetzelfde. De universiteiten zijn zich onderling sterker gaan profileren en zijn eigen lijnen gaan uitzetten. Ze hebben keuzen gemaakt die anders waarschijnlijk veel moeilijker of helemaal niet zouden zijn gemaakt. Op een gegeven moment is dat zo vanzelfsprekend geworden dat niemand er meer bij stilstaat dat het ooit anders is geweest.

De heer **De Lange**: Worden die processen door de burger onderkend? Nog meer, worden die processen door de burger gewaardeerd?

De heer **Schnabel**: Voor een deel wel, voor een deel niet. De burger merkt als zodanig niet veel van de verzelfstandiging van de rijksmusea, maar hij ziet wel een actief tentoonstellingsbeleid. Hij zal niet zeggen dat dit door de verzelfstandiging komt. Kijk je ernaar van een afstandje, dan ziet je het wel. Ik denk dat het bij het kadaster voor de klanten inderdaad zichtbaar is, maar dat heeft ook te maken met het feit dat de technologie op dat gebied is veranderd. Daar zie je de houding van: dit is een bedrijf waar je informatie kunt krijgen. Daar moet je wel voor betalen, maar het is een klantgericht bedrijf geworden. De vraag is of dit, als het bij de overheid zou zijn gebeven in de traditionele zin van het woord, ook het geval zou zijn. Kijk naar de discussie over de waterleidingbedrijven. Daar maken mensen een heel andere afweging. Dan gaat het er niet om of ze nog wel goed water krijgen. Zij vragen zich dan af of het wel verstandig is om zo'n basale voorziening aan een partij – dat zal dan om privatisering gaan en niet zozeer om verzelfstandiging, want dat is allang zo – over te laten die misschien nu wel opgekocht kan worden door een partij in het buitenland die minder interesse heeft in een goede voorziening van het water aan de Nederlandse burger. Dit soort gevoelens speelt wel een rol. Mensen hebben dan toch het gevoel dat dit een beetje te riskant is.

Een nationaal gevoel van grootheid kan ook een rol spelen. Denk maar aan de discussies over de vraag of we Schiphol geheel en al moeten privatiseren in die zin dat het dan door een ander bedrijf kan worden opgekocht of dat wij dit niet moeten doen. Schiphol heeft dat zelf wel gedaan. Ook NS is belangrijk in Engeland op het spoor. De Nederlandse burger, de Nederlandse treingebruiker maak je daar niet blij mee, om het maar eens even te simpel te zeggen. Die vindt dat NS ervoor moet zorgen dat de treinen in Nederland op tijd rijden. Dit is een gevolg van de manier waarop NS is geëquipeerd door de overheid.

Je moet dus per situatie bekijken hoe dit beleefd wordt, ook in de zin van welke taak men erin ziet voor de overheid. Voor een deel is dat traditie. Men heeft het gevoel dat sommige dingen bij de overheid horen. In Nederland is de zorg toch een beetje een overheidstaak, ook al wordt die niet door de overheid uitgevoerd. In sommige andere landen, denk aan de Verenigde Staten, wordt dit helemaal niet zo gezien. Dit soort verschillen is heel belangrijk. Je moet dit dus per sector en per onderwerp bekijken.

De heer **De Lange**: Er lopen eigenlijk twee dingen door elkaar. Aan de ene kant heeft de burger als consument belang bij een goede levering van diensten tegen de beste prijs. Daar heeft de burger uiteraard een mening over. Aan de andere kant speelt de burger een rol als deel van de rechtsstatelijke samenleving. De burger kan zich inderdaad zorgen maken over de vraag of de controle over de essentiële voorzieningen van de staat waarin hij leeft, nog wel adequaat is. Misschien is het goed om een opmerking van de heer Tjeenk Willink te herhalen. Hij maakte die vorige week aan dezelfde tafel. Hij is van mening dat door de grote privatiseringsprojecten de democratische rechtsstaat voor de burger toch enigszins in het geding is. Voelt u dat ook zo?

De heer **Schnabel**: Dat is een beetje hetzelfde als wat je ook wel eens leest over de energiebedrijven enzovoorts. Vroeger deden de gemeenten dat zelf via het lokale gasbedrijf. Men kan zeggen dat dit dus aan democratische controle was onderworpen. Ik heb echter niet het gevoel dat ook maar één burger het idee had dat daar democratische controle werd uitgeoefend. Dat werd helemaal niet zo beleefd. Toen KPN nog PTT

was, had ook niet één burger het gevoel dat hij zeggenschap had over wat daar gebeurde of dat daar controle op werd uitgeoefend. Ik denk dat de burger eerder het gevoel had dat hij totaal afhankelijk was van wat in feite de overheidsbureaucratie was. Die besliste eigenmachtig of jij een telefoon kreeg of niet en bovendien wanneer en in welke kleur; hoewel, er was toen maar een kleur. Wat dat betreft moeten wij dus de situatie uit het verleden zeker niet idealiseren. Formeel bestonden die controlesystemen misschien toen wel, maar feitelijk werd er in de meeste gevallen helemaal geen controle uitgeoefend.

De houding van de burger ten aanzien van de overheid was toen ook anders dan vandaag de dag. Nu kijkt de burger daar in eerste instantie veel kritischer naar en vraagt hij: wat levert dit eigenlijk op; wat moet daarvoor betaald worden; kan dat niet beter; kan dat niet efficiënter? Ik denk niet dat de burger vroeger het besef had dat hij misschien invloed kon uitoefenen op de nutsbedrijven. Dit is ook een heel mooi begrip. Dit was ook helemaal niet de bedoeling. Transparantie was vroeger totaal afwezig. In die zin is de burger veranderd evenals de publieke opinie over dit soort dingen. Ik denk dat niet zozeer het democratische aspect een rol speelt als wel het gevoel van veiligheid en van verzorgd te zijn. Die dingen horen toch bij de institutionalisering van het publieke belang, bij datgene wat de overheid kan doen. Verzelfstandiging van gevangenissen bijvoorbeeld zal in Nederland toch in het algemeen niet op veel steun onder de bevolking kunnen rekenen, want men heeft het gevoel dat dit eigenlijk niet hoort. Dit is belangrijk. Dit zijn de normen en waarden waar het over gaat. Dit betekent niet dat dit op een gegeven moment niet toch zal gebeuren. Tbs-klinieken in Nederland zijn bijna altijd private instellingen. De burger beleeft dit echter helemaal niet zo. Die gaat ervan uit dat het daarbij om een opdracht gaat die in naam van de overheid wordt uitgevoerd. Feitelijk is dat ook zo.

Je ziet dus allerlei lijnen tegelijkertijd. Het is lastig om het een helemaal van het andere scheiden. Traditie speelt een rol. Bovendien speelt het gevoel een rol dat iets echt hoort bij de taak van de overheid, evenals de vraag wie er dan nog greep heeft op de prijsstelling. Is daar dan nog controle op? Kan dit niet worden vervreemd, om het maar zo te zeggen? De discussie over Schiphol had wel degelijk daarmee te maken. Bij waterleidingbedrijven vraagt men zich ook af of een Frans bedrijf wel geïnteresseerd is in het verzorgen van de Nederlandse markt. Je kunt dan zeggen: natuurlijk wel. Die vraag speelt echter toch.

De heer **De Lange**: Wat voor de burger ook geldt, is dat de ideeën over de kerntaken in de tijd op een glijdende schaal staan. Zijn er nog observaties in dat kader die van belang zijn voor dit debat?

De heer **Schnabel**: Ik kan niet zeggen dat wij zelf op dat punt veel onderzoek doen. Veel van die dingen worden pas actueel zodra er iets aan gaat veranderen. Dan begrijpt of beseft de burger pas dat daar misschien een belang mee gemoeid is. Van heel veel dingen weet de burger niet hoe die precies gaan of hij merkt niet dat die op die manier gaan. Zolang die zaken hem niet raken, bijvoorbeeld in zijn portemonnee of in zijn belangen of omdat hij plotseling merkt dat hij geen entree meer heeft, zal hij daar in het algemeen niet zo sterk op reageren. Het gaat dus om dingen die volgens het gevoel van de burger door de staat gedaan behoren te worden.

De burger vraagt zich ook wel af of het verstandig is dat er verschillen tussen gemeenten zijn bij dit soort dingen. Dit thema gaf de heer Harchaoui net aan. Op dat vlak zijn veranderingen gaande. Heel lang was het beeld dat er geen verschil mag ontstaan. Heel lang zijn dingen



nationaal geregeld met het idee dat de burger in de ene gemeente niet anders behandeld moet worden dan de burger in de andere gemeente. In het kader van de decentralisatie en van het versterken van de lokale verantwoordelijkheid wordt een zekere mate van verschil op dit moment wel geaccepteerd. Men denkt steeds meer: ja, dat is nu eenmaal zo. Als je in Leeuwarden woont, is het toch anders dan als je in Valkenburg aan de Geul woont of in Amsterdam. Die ruimte wordt wel steeds meer gegeven. Als dit echter pijn gaat doen of rare bewegingen veroorzaakt, bijvoorbeeld doordat mensen denken dat zij toch naar de andere gemeente moeten vertrekken omdat zij daar iets wel krijgen, komt de discussie pas op gang.

De heer **De Lange**: Prima. Dank u. Ik vraag ook graag de visie van mevrouw Burmanje op dezelfde problematiek.

Mevrouw **Burmanje**: Mag ik dit aan de hand van een voorbeeld doen? Ik denk dat de registratie van ons ondergrondse kabel- en leidingnetwerk goed gelopen is. Die registratie lag oorspronkelijk in private handen. Een aantal jaren geleden waren er enkele bijna-rampen, zowel bij onze burens als in Limburg, dus in Nederland zelf. Toen heeft de overheid, de politiek, besloten dat het op orde hebben van de registratie van kabels en leidingen niet langer een private kwestie zou moeten zijn, maar een publieke taak. Vervolgens is die taak met een bepaalde constructie bij het Kadaster neergelegd. Dit is een juiste gang van zaken. De politiek gaat dan goed na of zij de dynamiek van wat er op dat vlak gebeurt, aan de markt overlaat. Durft de politiek dit risico aan of is dit van een zodanige aard dat de lijn tussen politiek beleid en uitvoering onder controle en in regie moet zijn bij de overheid?

De heer **De Lange**: Wat betekent dit voor de burger?

Mevrouw **Burmanje**: Indirect ontstaat daardoor voor de burger een veiligere situatie. Aan de hand van een aantal restricties in de wet wordt dan geregeld dat de registratie steeds duidelijker, completer en kwalitatief beter wordt. Daardoor gebeuren er minder ongelukken.

De heer **De Lange**: Dat dit indirecte invloed heeft op de belangen van de burger, begrijp ik. Voor de burger blijft de problematiek als zodanig echter – ik noem het in dit geval maar zo – onder de grond. De burger is hier niet direct bij betrokken.

Mevrouw **Burmanje**: Op zich is dat natuurlijk geen probleem. In die zin schaar ik mij onmiddellijk naast de heer Schnabel. Niet alles hoeft direct te gaan. Het zal de burger een zorg zijn wie er zorgt voor de veiligheid in dit voorbeeld, als het maar veilig is en dat is een taak van de overheid.

De heer **De Lange**: Dat is natuurlijk duidelijk.

De heer **Harchaoui**: Ik kom even terug op de opmerking over de rechtsstaat, want daar ben ik het eigenlijk wel mee eens. Als de politiek om publieke redenen daadwerkelijk iets te zeggen wil hebben over een bepaald onderwerp, maar de ene privatisering, verzelfstandiging, intern of extern is de andere niet – er is een enorme variatie, maar ik gooi die termen even op een hoop, met permissie – tamelijk vanzelfsprekend op de andere volgt, is er op een gegeven moment wel een onoverzichtelijk speelveld. Er is immers een enorme cumulatie, zowel landelijk als lokaal. Je kunt dan niet van de burgers verwachten dat zij precies weten hoe het zit.



Ik geef het voorbeeld van het KNMI. Er is een weeralarm, dan volgt een Kamervraag en daarover wordt gedebatteerd in de Tweede Kamer. Dan is het niet gek dat de burger denkt dat de politiek iets kan zeggen over het KNMI. Het is dan ook niet gek dat er allerlei discussies ontstaan over de commerciële takken. Hoezo is het oordeel van het KNMI belangrijker dan het oordeel van MeteoConsult of noem maar op? Dit zijn allemaal debatten die niet tot een goed einde gebracht kunnen worden, omdat er heel veel basale kennis ontbreekt. Er ontbreekt bijvoorbeeld een heel duidelijke opvatting over de vraag of de overheid er wel of niet iets over zou moeten zeggen. In de cumulatie zit een sluipend proces. Uiteindelijk moet je constateren dat je de politieke verantwoording te weinig kunt waarmaken. Daardoor loop je het gevaar van een permanente belofte. Beloven is veel gemakkelijker dan teleurstellen. Voor burgers is dit aanleiding om vrij duidelijk te zijn in de kritiek.

De heer **De Lange**: Er is een trits van dingen. Als je een organisatie op afstand plaatst, wordt daarmee het nemen van de ministeriële verantwoordelijkheid gecompliceerder. Doordat de controle van de minister al moeilijker uit te oefenen is, kan het in de perceptie van de burger zo zijn dat zijn vertrouwen in de processen, namelijk het gevoel dat de belangen van de burger daarin worden geborgd, weleens op de tocht zou kunnen staan. Wat is uw idee daarover?

De heer **Harchaoui**: Ik heb net in mijn introductie gezegd dat je heel voorzichtig moet zijn met verzelfstandigingsoperaties, zodra je constateert dat het vertrouwen in politiek en wellicht ook in overheid en nu ook onderdelen van het bedrijfsleven kwetsbaar is. Je moet in ieder geval heel erg goed uitleggen waarom je iets doet en wie daar de verantwoordelijkheid voor draagt. Als het te gemakkelijk meegaat in de trits en het bij wijze van spreken «hamerstukken» worden, ook nog eens op lokaal niveau, loop je het risico dat je die verantwoordelijkheid niet waar kunt maken, laat staan dat je van de burger kunt verwachten dat hij onderscheid tussen de verschillende typen uitvoeringsorganisaties kan maken. Denk in dit verband maar aan het parkeerbeheer. Daarover hebben burgers vrij evidente opvattingen. Parkeerbeheer op lokaal niveau is ook op afstand gezet, maar de klachten daarover komen natuurlijk allemaal bij de wethouder terecht. Je moet daarover dan heel goed communiceren en zeggen dat je er niet meer over gaat – u moet maar ergens anders parkeren – en op die manier de verwachtingen managen. Dit betekent een zekere mate van zelfcontrole, in dit geval bij de wethouder of bij een landelijke politicus. Hij moet uitleggen hoe het in elkaar zit en zeggen dat hij er echt niet meer over gaat.

Ik geef een ander voorbeeld: openbare scholen. Ik vind het heel interessant dat er nu een enorm debat plaatsvindt over ouderbetrokkenheid. Ik kan u echter verzekeren dat bij het proces van de verzelfstandiging van openbare scholen geen enkele ouder of een professional van die scholen is betrokken. Dat is jammer. Als je dat wel op een goede manier gedaan had – zojuist werden al heel veel verschillende vormen van horizontaliteit genoemd – zou je misschien op een heel andere manier over die ouderbetrokkenheid spreken.

Ik ben het ook zeer met de heer Schnabel eens dat er iets van zeggenschap meespeelt. Men zegt dan: daar gaan wij niet meer over. Onze bedrijven worden in de uitverkoop gedaan. Die horen eigenlijk bij ons land. Tradities en symbolen zijn enorm belangrijk. Het vervelende voor de politiek is dat burgers hooggespannen verwachtingen hebben van de politiek, vooral als het fout gaat. Als de politiek het daar elke keer over heeft en de sfeer oproept dat de politiek daarover gaat, kun je dit de

burger niet verwijten. Er is dus misschien een soort van gevangenschap ontstaan.

De heer **De Lange**: Dank u wel. Ik stel kort nog een ander onderwerp aan de orde. Aan de ene kant is er veel retoriek over een kleinere overheid. Aan de andere kant moeten de kerntaken, het publieke belang, bij al die processen geborgd blijven. Wat zouden de kerntaken moeten zijn? Wij zijn het er wel snel over eens dat wij de krijgsmacht niet moeten privatiseren. Hoewel, er zijn plaatsen waar dit wel gebeurt. Wat zijn de kerntaken in het perspectief van veranderende tijden? Welke publieke belangen moeten geborgd blijven door de overheid?

Mevrouw **Burmanje**: Dat is een heel lastige vraag, omdat die zo breed is. Ik ontleen zelf houvast aan een paar zaken die je langs zou moeten lopen. Dat zijn de zaken waarbij de politiek niet het risico wil lopen om afhankelijk te worden van de bewegingen in de markt. Bovendien zijn dat zaken waarbij per se een algeheel belang gediend moet worden op een wijze en op het niveau dat je politiek met elkaar afspreekt. Ik vind het lastig om tot een beter antwoord te komen dan tot dit zeer algemene. Ik spits dit even toe op het Kadaster. Wij hebben zelf al moeite om de kerntaak van het Kadaster te bepalen. Dat is een bewegende discussie die afhankelijk is van de conjunctuur en van de markt die zich al dan niet assertief opstelt. Bij de compacte overheid vind ik het belangrijk dat ze het misschien meer zoekt in de onderlinge samenwerking tussen alle verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties. Daar moet zij de krachten bundelen in plaats van de versnippering of de overlap in stand te houden. Dit is belangrijker dan alleen bezig te zijn met de vraag hoe klein je de overheid kunt maken. Veelal wordt dit vertaald in een volume, maar ik wil de discussie meer concentreren op taken, kwaliteit en effectiviteit.

De heer **De Lange**: Dat is inderdaad helder. Als wij het begrip «publiek belang» gebruiken, krijgen de meeste mensen daar een warm gevoel bij, zonder dat dit begrip heel helder gedefinieerd is. Dit is een beetje de achtergrond van de vraag.

Mevrouw **Burmanje**: Dit wordt steeds lastiger, omdat het publieke belang steeds diverser wordt. Misschien moeten wij ons ook eens concentreren op de diversiteit en verschillende arrangementen daarvoor maken.

De heer **De Lange**: U zegt dus dat het begrip «publiek belang» in elk geval sterk tijdsafhankelijk is. Wat is de visie van de heer Schnabel hierop?

De heer **Schnabel**: Ik had even tijd om hierover na te denken. Dat scheelt weer. Ik zal een paar voorbeelden noemen waaraan je kunt zien hoe moeilijk het op dit moment ligt. Dat is iets anders dan de kerntaken precies aan te geven. Ik denk op dit moment aan de volkshuisvesting. De overheid heeft deze taak eigenlijk helemaal van zich afgeschoven. Het laatste kabinet symboliseerde dit nog eens door het ministerie dat dit traditioneel als taak had, te laten verdwijnen. Toch is er op dat vlak een behoefte. Dat is heel interessant. Partijen die elkaar in het verleden niet zagen staan, zoals de Woonbond en de makelaars, komen nu bij elkaar. Zij stellen dat er een probleem is dat zich bevindt in de sfeer van het algemeen belang. De huurmarkt functioneert niet. De koopmarkt functioneert niet. De huurmarkt is eigenlijk helemaal geen markt. Maar goed, er moet dus iets gebeuren om de zaak in beweging te krijgen. Het is heel interessant dat er nu vanuit het middenveld – in een modernere vorm – naar een oplossing

gezocht wordt. Er moet iets gedaan worden, want op deze manier komt men er niet meer uit. Ik kan mij voorstellen dat het volkshuisvestingsbeleid in een moderne vorm een onvermijdbaar thema wordt binnen een volgend kabinet. Wonen is een essentiële zaak voor de mensen. De markten zijn echter vastgelopen. Men komt er niet meer uit. Men doet zelf al eerste voorstellen om er wel weer uit te komen. De politiek reageert daar wat ongemakkelijk op, maar die zal zich onvermijdelijk ermee bezig moeten houden. Het is namelijk een essentieel belang voor de mensen. Mensen zullen hun politieke keuze mede daardoor laten bepalen in de toekomst.

Dit is een voorbeeld van iets belangrijks. Op dat terrein heeft de rijksoverheid of de politiek de teugels toch te veel losgelaten of heeft zij zelfs de greep erop verloren door regelingen die de politiek in het verleden zelf bedacht heeft. Dan komt de overheid niet meer zelf tot een oplossing op dat vlak.

De heer **De Lange**: Dit is dus een voorbeeld van privatisering of van op afstand plaatsen dat te ver is doorgeschoten en waarvoor wij nu de weg terug moeten nemen?

De heer **Schnabel**: Je moet hiervoor een nieuwe weg zien te vinden. Het interessante is dat de verschillende partijen in de samenleving al een weg wijzen. De politiek reageert daar echter vaak wat ongemakkelijk en ongeduldig op, zo'n beetje van: bemoei je daar niet mee, want daar gaan wij over. De politiek gaat er niet over, maar moet er eigenlijk wel over gaan.

Ik kom nu op het tweede voorbeeld, namelijk de problemen rond de banken. In de laatste jaren is dit volop zichtbaar geworden. Al vanaf het begin van de bankencrisis, van de schulden crisis, dus vanaf 2008, werd gezegd dat er toch iets fout gegaan was bij de merchant bank, die tegelijkertijd ook de «gewone» bank was waar het geld van de mensen zit. Men heeft zich te weinig gerealiseerd dat het loonzakje niet meer bestaat. Iedereen is afhankelijk van wat er op de bank met zijn of haar geld gebeurt. Het geld wordt namelijk alleen nog langs die lijn verplaatst. Er bestaat nu een besef dat er een algemeen belang mee gemoeid is dat dit goed gebeurt. Dat geld moet niet bedreigd worden. Dat besef is nu eigenlijk veel acuter dan tien jaar geleden, toen het eigenlijk allemaal vanzelf en fantastisch leek te gaan. De banken hebben dus niet alleen een private functie te vervullen, maar ook een publieke functie. Dit inzicht is veel acuter zichtbaar geworden, nu duidelijk is dat iedereen afhankelijk is van dat type betalingsverkeer.

Er wordt dus opnieuw gekeken naar de rol van de overheid. Daarbij komt dat in veel gevallen niet meer alleen de nationale overheid iets daarover te zeggen heeft. De zeggenschap van de Europese Unie, de Europese Commissie en de Europese regelgeving wordt steeds belangrijk. Toch past die structuur vaak – dit is niet als verwijt bedoeld – nogal moeilijk binnen wat wij in Nederland gewend zijn, namelijk vrij ingewikkelde vervlechtingen van de overheid en particulier initiatief. In Nederland vinden wij dat vrij gewoon. Wij zijn gewend aan een beetje zwaluwstaarten met elkaar. In de wat strikte Latijns-juridische gedachtegangen die bij de Europese Commissie gehanteerd worden, zijn dat vaak vrij oneigenlijke constructies die in die vorm eigenlijk niet mogen bestaan. Die spanning zie je dus ook, terwijl dit voor ons in Nederland juist een goede vermenging was, iets wat de overheid samen met ons doet. Je ziet dat dit nu vaak spanningen oplevert in de reorganisatie of de herziening van een aantal voorzieningen.

Het opsplitsen van bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de gastoevoer in Nederland, de opsplitsing van de taken van de Gasunie, wordt in Nederland totaal niet gedragen door het publiek. Er was geen enkele behoefte aan het maken van dat soort verschillen. Door de eisen van regelgeving rond concurrentiebedingen en dat soort zaken, zoals marktwerking, is dit wel opgelegd. In de praktijk levert het voor de burger weinig problemen op, maar dit laat wel zien dat er ook supranationale invloeden zijn die een aantal tradities kunnen doorbreken. Het is soms jammer dat het op die manier moet gebeuren.

De heer **De Lange**: Kan de heer Harchaoui ook nog reageren op dit punt?

De heer **Harchaoui**: Ik reageer heel kort. Ik noem in dit kader de Belastingdienst. Het lijkt mij helder dat de Belastingdienst in de boezem van de overheid moet blijven. Ik koppel daaraan dat dit lokaal volgens mij iets helderder moet worden. Er zijn veel regionale samenwerkingsverbanden en noem maar op. Volgens mij blijft het heel belangrijk dat iemand die in stad A woont, begrijpt waarom de afvalstoffenheffing of de rioolrechten et cetera daar worden bepaald en betaald. Als dit anders is dan in stad B, moet dat niet relevant zijn. De burger wil echter weten waarom hij belasting betaalt in zijn gemeente.

Handhaving en opsporing lijken mij ook een vrij essentiële taak. Men moet dus ook uiteraard heel terughoudend zijn bij het gevangeniswezen. Verder is het staatsburgerschap een taak. Denk hierbij aan de IND. De toegang tot Nederland is echt een staatstaak. Daar moet je niet al te veel mee experimenteren. Er is dus een aantal vrij duidelijk te omschrijven taken voor de Staat.

Daarnaast is er nog de toegang tot onderwijs, de toegang tot gezondheidszorg en de toegang tot werkgelegenheid. Bij dit laatste wordt het al wat ingewikkelder, omdat in je in de uitvoering daarvan heel hybride vormen krijgt. Het is de kunst om de balans te zoeken tussen een verticale en een horizontale verantwoording, het liefst ook nog eens passend bij deze tijd. Er moet nog heel veel werk verzet worden om de dienstverlening op die drie onderdelen legitiem te houden. Je kunt je bovendien niet voorstellen dat de GBA in private handen komt. Er zijn dus wel degelijk enkele goed te benoemen thema's.

De heer **De Lange**: Prima. Ik dank u. Gezien de tijd gaan wij nu terug naar de voorzitter.

De heer **Terpstra**: Mag ik een vraag stellen over de particuliere beveiligingdiensten? Hoe ziet de heer Harchaoui dat? Er zijn namelijk meer particuliere beveiligers dan politieagenten in Nederland.

De heer **Harchaoui**: Als particuliere beveiligers bedrijfsterreinen, winkelcentra, ministeries en noem maar op beveiligen, heb ik daar niet veel bezwaar tegen. Zodra je particuliere bewaking in de gevangenis introduceert, wordt het natuurlijk weer een ander verhaal. Daar kan ik geen eenduidig antwoord op geven van hoe het altijd moet. Ik denk dat wij met z'n allen wel aanvoelen wat logisch en uit te leggen is en wat niet lekker voelt. In het gevangeniswezen kan ik mij daar heel weinig bij voorstellen, omdat het ook allerlei perverse mechanismen en waarschijnlijk onbedoelde neveneffecten oproept, die je nu al wel kunt voorstellen. Bij inzet van die particuliere beveiligers op een bedrijventerrein zie ik die bezwaren echter niet.

De **voorzitter**: Ik geef nu het woord aan collega Ter Horst, die zal spreken over publieke verantwoording.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik kom nog even terug op datgene wat tot nu toe is gezegd. In het begin van het betoog van u alle drie leek het er een beetje op dat het publieke belang iets vaststaands is. Er is bijvoorbeeld gezegd dat je het gevangeniswezen niet moet willen privatiseren. De waterleidingsector is in dat verband ook voorbijgekomen. Over de telefonie is gezegd dat men wel begreep dat die geprivatiseerd kon worden. Bij de energie werd het alweer iets ingewikkelder. Iets later werd duidelijk – mevrouw Burmanje formuleerde dit het meest specifiek – dat het ook tijdsafhankelijk is. Met andere woorden: de opvatting over het publieke belang en de operationalisatie daarvan kan van tijd tot tijd verschillen. Ik ben geïnteresseerd in oorzaak en gevolg in dezen. Zijn de besluiten die de politiek neemt, van invloed op het oordeel van mensen over de vraag of iets geprivatiseerd kan worden of niet? Ik noem als voorbeeld de waterleidingsector. De toen verantwoordelijke minister wilde die niet privatiseren. Is het oordeel van Nederland dat de waterleidingsector een publiek belang is en dat die niet geprivatiseerd moet worden, daarvan afhankelijk geweest? Of is het juist andersom? Zijn politieke besluiten een gevolg van wat er in Nederland door burgers over wordt gezegd? Kan een van u daar iets over zeggen?

De heer **Harchaoui**: Het laatste is volgens mij veel minder aan de orde dan het eerste. Natuurlijk heeft de politiek een articulatiefunctie. Je hoort dat. Je krijgt brieven. Er zijn debatten over. Het kan niet anders dan dat doorsijpelt wat de samenleving vindt. Uiteindelijk denk ik dat de meeste wetgeving en de meeste verzelfstandigingsoperaties niet gebaseerd zijn op een behoefte of een wens van burgers. Het is eerder zo dat burgers er pas achter komen op het moment dat zij er last van hebben of dat iemand in hun nabijheid er last van heeft.

Hoe burgers de verzelfstandiging of de privatisering bejegenen, is in hoge mate afhankelijk van het vertrouwen dat zij hebben in degenen die dat doen. De afgelopen twintig jaar heeft er een enorme ontwikkeling plaatsgevonden in dat vertrouwen en met name ook in de perceptie van burgers. Ik denk dat dit een heel belangrijk element zal blijven, ook al is het misschien tijdsafhankelijk. Een aantal onderdelen is volgens mij niet tijdsafhankelijk, maar andere wel. Ik geloof niet dat er heel veel wetgeving tot stand is gekomen, omdat burgers dit heel graag wilden.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik heb een vervolgvraag; misschien kan de heer Schnabel daarop ingaan. Wij proberen als commissie om een zekere rationalisatie aan te brengen in het proces van privatiseringen. Is dat een haalbaar doel? Het huidige systeem zou ik omschrijven als «de slinger van de klok»: er wordt iets geprivatiseerd, dan komen er klachten of er ontstaan problemen – wij noemden de banken – en dan komt er een correctiemechanisme, in de zin van meer controle of de taak terugtrekken naar de overheid. Tien jaar later vraagt men zich dan weer af waarom die taak eigenlijk bij de overheid ligt en of de markt het niet beter kan. Dit is het systeem van de slinger van de klok. Is dat niet een realistischere en misschien zelfs wenselijkere systematiek dan om te proberen dat proces te rationaliseren?

De heer **Schnabel**: Het is moeilijk om dit algemeen te antwoorden. Als bepaalde besluiten genomen zijn, kun je er bijna niet meer op terugkomen. De woningcorporaties zijn op afstand gezet, verzelfstandigd. Zij hebben taken mogen ontwikkelen, waarvan men nu weer zegt dat het

eigenlijk niet de bedoeling is dat zij dit gaan doen. Zij kregen op een gegeven moment ook een wat dubbele opdracht: je moet je verzelfstandigen, je moet voor betaalbare woningen zorgen, je moet aan de markt gaan werken, je moet ook ervoor zorgen dat je je eigen broek kunt ophouden en dat soort zaken. Enkele corporaties hebben toen keuzes gemaakt waarvan nu gezegd wordt dat dit niet de bedoeling was. De werkelijke bevoegdheid van de overheid om de corporaties weer naar zich toe te trekken, is er eigenlijk niet meer. Ik denk althans dat dit moeilijk te realiseren zal zijn.

Bij de wetgeving moet je hierop letten. Hoe doe je dit precies? Wat zijn de consequenties als het misgaat? Je moet je het negatieve scenario voorstellen en je afvragen wat je kunt doen, als je er spijt van zou krijgen. Ik stel dit even heel zelfzuchtig denkend vanuit de overheid voor. Heeft de overheid dan nog een weg om terug te gaan? Bij de banken worden het nu heel andere verhalen dan toen de overheid daar nog voor een deel via de Rijkspostspaarbank en de Postgiro greep op had, althans dat de overheid kon denken dat ze maatregelen kon nemen. Ik weet niet of dit nog zou mogen en hoe je dat zou moeten doen. Feitelijk gebeurt het wel, maar dan binnen de kaders die de markt daarvoor stelt. De overheid wordt aandeelhouder of de overheid neemt het over, maar het kost dan wel ontzettend veel geld. Die dingen gebeuren dan.

Mevrouw **Ter Horst**: U zegt dat je bij een besluit tot privatisering moet realiseren welke mogelijkheden de Staat dan nog heeft om de verantwoordelijkheid terug te nemen, als het fout gaat. Dat moet je niet doen als het misgaat, zoals bij de banken, de nationalisatie van banken. Dit zou je op voorhand moeten regelen?

De heer **Schnabel**: Dat is vaak heel moeilijk, want dan moet je scenario's maken die op dat moment buitengewoon onwaarschijnlijk lijken. Wat er de afgelopen jaren is gebeurd, was in alle opzichten zo onwaarschijnlijk dat er geen enkel scenario was dat daarin had voorzien en in de wijze waarop je daarmee om moet gaan. In de politiek worden dingen beschreven op de manier zoals men die graag zou doen. Men maakt argumenten om daarvoor draagvlak te creëren. Dat is begrijpelijk. Het is niet alleen een taak van de oppositie, maar ook een inhoudelijke taak om te bekijken waarom je iets niet zou moeten doen. Met name verzekeringsmaatschappijen moeten mijns inziens eigenlijk een vrijgestelde afdeling hebben die maar één vraag moet beantwoorden: waarom zou de directeur dit product niet aan zijn dochter aanbevelen? Je vraagt je dan af wie je wilt beschermen tegen dat wat je zelf in de markt zet. Er moet iemand of een institutie zijn die alleen maar vaststelt om welke redenen precies de directeur dit product niet zou mogen aanbevelen aan zijn eigen familieleden. Dit lijkt heel gekunsteld. Dit zijn echter consumentenproducten. Je kunt die op deze manier interpreteren, maar dat gebeurt te weinig. Wij denken te weinig na over wat er zou kunnen gebeuren en over de ontsnappingswegen of reddingsoperaties voor het geval dat het misgaat.

Mevrouw **Ter Horst**: Hebt u daarmee antwoord gegeven op mijn vraag of een rationalisatie van het proces denkbaar is of dat je dit beter aan de tijd kunt overlaten?

De heer **Schnabel**: Als je dat doet, wordt het proces wel rationeler, omdat je dan een betere afweging kunt maken van wat er goed en slecht is aan het product en welke voor- en nadelen het heeft. Dat wordt nu vaak alleen in het kader van de politieke discussie gedaan.



Mag ik hier nog één ander ding aan toevoegen? Ik denk dat wij ons moeten realiseren dat Nederland een klein land is en dat de Nederlandse bevolking nog niet zo groot is. Bij heel veel dingen is hier de eerste reflex dat de overheid moet ingrijpen, de overheid moet het doen. Daar spreekt impliciet toch altijd nog een groot vertrouwen uit in datgene wat de overheid kan. In heel veel landen – dit weten wij uit ervaring – is het laatste wat de mensen zullen zeggen dat de overheid het moet doen. Men weet gewoon dat de overheid niet te vertrouwen of niet effectief is.

Mevrouw **Ter Horst**: Dat hebben wij ook gesignaleerd, maar er zit iets dubbels in. Over privatisering zeggen veel mensen in Nederland dat dit nooit had moeten gebeuren. Wat is dan het alternatief? Had de overheid die taken bij zich moeten houden? Zodra de overheid zorg draagt voor die taak, wordt er echter steen en been geklaagd over de dienstverlening. Hoe kunnen wij de burger nu het beste van dienst zijn?

De heer **Schnabel**: De verzelfstandiging, bijvoorbeeld bij de zelfstandige bestuursorganen, geeft de mogelijkheid om de taak weer naar je terug te trekken en anders te doen. Als je iets eenmaal geprivatiseerd hebt, wordt het natuurlijk heel moeilijk om het terug te trekken. Op sommige terreinen is er regelgeving die je dwingt om te privatiseren. Die dingen mag de overheid niet blijven doen.

Ik ben niet zo negatief over wat er is gebeurd, bijvoorbeeld over de manier waarop de Zorgverzekeringswet wordt uitgevoerd. Je moet er wel tijd voor nemen. De gekozen constructie is weliswaar wat gekunsteld, namelijk dat een soort national health service door private instellingen wordt uitgevoerd, maar in feite werkt die helemaal niet slecht. Ook al zijn het oligopolisten, zij houden elkaar in de gaten. Zij profileren zich ten opzichte van elkaar. Ze zijn bezig met het voeren van een kwaliteitsbeleid. Ze houden elkaar ook in de gaten op het vlak van de prijzen die je in rekening kunt brengen. Op de keper beschouwd is het een merkwaardig systeem, omdat het quasimarktwerking is, maar het werkt eigenlijk helemaal niet slecht. Als je echter stelt dat het binnen vijf jaar een succes moet zijn, doe je dit soort complexe situaties tekort. Die moeten namelijk groeien. De zorgverzekeraars zijn bezig met het uitvoeren van hun taak. Zij zijn selectief. Zij kiezen voor kwaliteit. Het is niet gemakkelijk, maar de zorgverzekeraars zijn dit wel aan het doen. Dat is winst. Ik zie dit op veel andere terreinen ook wel. Verzelfstandiging geeft ruimte en brengt een nieuw soort ondernemerschap met zich. Ik vind dat wij daar te weinig aandacht en waardering voor hebben.

Mevrouw **Ter Horst**: Mevrouw Burmanje maakte dit punt ook. Ik ga nu ook over naar mevrouw Burmanje. In uw handvest staan een heleboel alternatieven voor de parlementaire controle via de volksvertegenwoordiging. Het kan via handvesten, visitaties, benchmarks, klantenpanels et cetera. Hoe verhoudt die vorm van het afleggen van horizontale verantwoording zich tot de parlementaire verantwoording? Wat zijn de voordelen hiervan voor de burgers?

Mevrouw **Burmanje**: De voordelen voor de burger zijn dat zij een duidelijke plek en stem hebben in wat er gebeurt bij de uitvoering. De ingang daartoe is de zeggenschap en die moet geregeld zijn. Zeggenschap is een heel groot woord, maar ik noem het maar even zo. De burgers moeten weten welke ingangen er zijn om te laten weten wat zij van de uitvoering vinden. Dit is verankerd in het toezichtarrangement. In de trapsgewijze governancestructuur hebben wij opgenomen dat de uitingen van een gebruikersraad – om die bijvoorbeeld maar te noemen –



onderdeel moeten zijn van de besluitvorming door de raad van toezicht. Voordat de minister ergens een definitieve klap op geeft, moet hij weten wat de raad van toezicht ervan vindt. Zo maak je de cyclus sluitend. Zo weet je zeker dat je een plek hebt gegeven aan de ingang van de burger in de definitieve koersen.

Mevrouw **Ter Horst**: Weten burgers dit ook? Ik wil u niet teleurstellen, maar ik wist persoonlijk niet dat een dergelijke systematiek bestaat bij het Kadaster.

Mevrouw **Burmanje**: Ik kan me dat voorstellen. Nogmaals, slechts 6% van onze activiteiten is rechtstreeks op de burger geënt. Het grootste deel gaat via banken, notarissen en overheden. Zij weten dat wel degelijk. U hebt echter wel een punt. Wij groeien hier nog in. Wij zetten ons in om de performance duidelijker en kenbaarder te maken, ook naar het grote publiek.

Mevrouw **Ter Horst**: Hoe kijkt u tegen het volgende aan? Stel nu dat alle taken geprivatiseerd zouden zijn, omdat de overheid heeft geoordeeld dat de markt die beter zou doen. De relatie tussen de overheid en de burger wordt dan geminimaliseerd, omdat er dan eigenlijk geen dienstverlening meer is die de overheid aan de burger levert. Zou dat slecht zijn voor de democratische rechtsstaat? Ik vraag dus niet of dit slecht is voor de dienstverlening. Is het slecht voor de democratische rechtsstaat als die binding er niet meer is?

Mevrouw **Burmanje**: Ik denk dat je dit niet moet willen. Misschien mag ik dit koppelen aan de rationalisatie vooraf. U vroeg daarnaar. Dat is lastig. Er moet wel een soort checklist zijn voor de vorm van de verantwoordelijkheid die de overheid wil hebben. Het gaat dan niet alleen om efficiency, maar vooral om effectiviteit en kwaliteit en de invloed die politiek en overheid op een bepaald terrein willen blijven houden. De vorm moet je daarop enten.

Mevrouw **Ter Horst**: Dat is gedacht vanuit een overheid die invloed wil uitoefenen.

Mevrouw **Burmanje**: Dat is wel de start.

Mevrouw **Ter Horst**: Mijn vraag stelde ik vanuit het perspectief van de burger. Wat verandert er in het perspectief van de burger op de overheid als de overheid geen diensten meer verleent aan de burger? Of maakt dat niet uit en zijn er voldoende andere onderwerpen?

Mevrouw **Burmanje**: Ik denk dan aan de garantie van een zeker kwaliteitsniveau. Mag ik ook dit enten op het Kadaster? Dat borgt de rechtszekerheid in Nederland. Dit is een basis voor de economie en voor het vertrouwen van mensen op het terrein van vastgoed. In de 185 jaar die het Kadaster bestaat, is dit een vanzelfsprekendheid geworden. Eigenlijk realiseert niemand zich meer wat daarachter zit. Het is een vanzelfsprekendheid dat je weet dat iemand de eigenaar is, als je iets van hem koopt. Daar zit echter een wereld en een geschiedenis achter. Ik denk dat de overheid dit niet prijs moet willen geven. Dit is een basisvoorwaarde in onze samenleving waarvoor de overheid garant staat. Dat moet men niet overlaten aan de krachten van de markt of aan de privatisering. Wij zitten nu in een heel interessante tijd. Dit speelt wel een beetje een rol in de discussie over de open data. Die discussie wordt eigenlijk andersom

gevoerd. Wij zijn een grote informatiefabriek, met allerlei restricties daaraan, om de kwaliteit te borgen op dat terrein. Ineens ontstaat er een «open data»-discussie. Alles moet meteen voor de burger beschikbaar zijn. De burger heeft daar eigenlijk nog niet eens om gevraagd, maar het is een trend, een tendens. Het Kadaster gaat daarin mee. Dan pas gaan wij de discussie aan hoe ver wij daarin gaan en of wij het risico durven te nemen. Bovendien vragen wij ons af wat er gebeurt met die data en wie die borgt. Wie staat nog garant voor de kwaliteit? Wat betekent dit voor onze economische zekerheid?

Mevrouw **Ter Horst**: Wat is de conclusie? Vindt u die ontwikkeling ingewikkeld, maar wel van voordeel? Of vindt u dat wij van tevoren hadden moeten bedenken dat het verzelfstandigen van het Kadaster leidt tot open data en dat wij dat misschien niet willen?

Mevrouw **Burmanje**: Nee, dat kan niet. Daarom probeer ik steeds de dynamiek van de tijd in deze discussie te brengen. 175 jaar geleden was er geen sprake van open data. In 1994 was er ook geen sprake van open data. Bij de start van de instituties is een aantal elementen nog niet aan de orde. De maatschappij beweegt. De behoeften veranderen. Het publieke belang verschuift of krijgt een andere dimensie. Als politiek en overheid de regie willen houden op die veranderingen, moeten ze ervoor zorgen dat zij arrangementen houden waarin die verantwoordelijkheid haar plek vindt. Ik zou privatisering bijvoorbeeld niet aan de orde vinden, maar verzelfstandiging wel. Dat is een vorm die daar recht aan doet.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik heb nog een vraag aan mevrouw Burmanje die wellicht een beetje buiten dit kader valt. De vraag gaat over de zbo's. Vindt mevrouw Burmanje het een goed idee als directeuren van zbo's direct verantwoording afleggen aan het parlement?

Mevrouw **Burmanje**: Ja, dat vind ik een goede zaak. De vragen doen zich meestal voor aan de hand van incidenten en gebeurtenissen. Het gaat dan veelal om de wijze waarop de uitvoering plaats heeft gevonden. Het gaat dan niet om het wat. De verantwoordelijkheid van de minister in ons arrangement is de uitvoering van de wettelijke taak. Hoe dit gebeurt, is door de verzelfstandiging veelal een zaak van de uitvoeringsorganisatie zelf, met als toezichthouder een raad van toezicht. Bij incidenten of zaken die niet goed lopen, gaan de vragen meestal de diepte in op de uitvoering. Ik wil de minister niet vermoeien met het bijhouden van dit alles bij alle zbo's met uitvoeringstaken voor hem of haar.

Mevrouw **Ter Horst**: Waarom is het volgens u nog niet geregeld dat directeuren van zbo's verantwoording afleggen aan het parlement?

Mevrouw **Burmanje**: Mijns inziens wordt daar heel verschillend over gedacht, met name binnen de overheid. Er heerst een zeker dedain richting de uitvoering. Er is overall nog geen gezonde verhouding tussen de beleidsdepartementen en de uitvoerders. Wij verkeren in de gelukkige omstandigheid dat er met ons beleidsdepartement wel een gezonde verhouding bestaat. Overall valt daar nog een hoop te winnen.

Mevrouw **Ter Horst**: U suggereert eigenlijk dat de beleidsdepartementen verhinderen dat de uitvoerders zich kunnen melden in een commissie voor verantwoording.

Mevrouw **Burmanje**: Nee, dat is te zwaar uitgedrukt. Op verschillende vlakken wordt daar verschillend over gedacht. Ik zou het een goede zaak vinden.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik dank u. Dat waren mijn vragen.

De heer **De Grave**: Ik heb een vraag voor mevrouw Burmanje. Zij zei dat de Handvestgroep bewezen heeft dat er na de verzelfstandigingen efficiënter is geopereerd. U gaf één voorbeeld van uw eigen organisatie. Ik ben geïnteresseerd in het woord «bewezen», omdat we vaak hebben gehoord dat er vanwege het ontbreken van nulmetingen eigenlijk geen goed beeld is van de plussen en minnen van de verzelfstandiging. Kunt u daar iets meer over zeggen? Bestaan daar rapporten over? Hoe hebt u het ontbreken van een nulmeting opgelost? Of was er in uw geval wel een nulmeting? Een efficiënte besteding van de belastingeuro is in het belang van alle burgers.

Mevrouw **Burmanje**: Dit vindt op verschillende manieren plaats. Ik heb de visitatie al genoemd. Als je je aanmeldt bij de Handvestgroep, is dat instrument verplicht om je organisatie om de drie à vier jaar door te lichten. Daarbij moet steeds een vooruitgang worden gemeten ten opzichte van de vorige situatie. We kennen ook de verzelfstandigingsrapportages. Iedere zes jaar wordt in ieder geval het Kadaster doorgelicht op de effectiviteit van de verzelfstandiging: wat was de nulmeting in 1994, bij de start van de verzelfstandiging, en hoe is het nu?

De heer **De Grave**: Dus in 1994 was er een nulmeting.

Mevrouw **Burmanje**: Ja, de stand van zaken.

De heer **De Grave**: Geldt dat ook voor de andere leden van de Handvestgroep?

Mevrouw **Burmanje**: Ik durf niet te zeggen of dit voor alle leden het geval is.

De heer **De Grave**: Maar bij het Kadaster was er dus een nulmeting.

Mevrouw **Burmanje**: Ja. Vervolgens hebben wij op bedrijfsvoeringsonderdelen benchmarks. Dat is natuurlijk lastig, omdat er bij ons type organisatie veelal sprake is van een monopoliepositie. Wij gaan als Kadaster ook over de grenzen heen voor die benchmark op bedrijfsvoering. Dan hebben wij het over de vraag welke producten van onze collega's in de wereld – dus niet alleen in Europa, maar ook over de Europese grenzen heen – vergelijkbaar zijn en tegen welke prijzen wij die producten aan de burger leveren.

Mevrouw **Vos**: Ik heb een vraag over het klachtenreglement. In feite zei zowel de heer Schnabel als de heer Harchaoui dat het bij verzelfstandigen en privatiseren vaak een probleem is dat er geen klachtmogelijkheid meer is. De mogelijkheid via de Nationale ombudsman vervalt en er is nog niet iets nieuws geregeld. U zei zojuist echter dat er bij het Kadaster en volgens u ook bij meerdere zbo's wel degelijk een klachtenreglement is. U zei ook dat men nog steeds naar de Nationale ombudsman kan. Kunt u daar iets meer over zeggen? Zijn klachtenmogelijkheden voor de burgers inderdaad voor alle zbo's wel degelijk geregeld? En speelt de Nationale ombudsman daar nog steeds een rol in?

Mevrouw **Burmanje**: Ik kan niet over alle zbo's spreken, want bij de Handvestgroep zijn slechts de grote zbo's aangesloten. We hebben een kwaliteitshandvest. De aangesloten leden moeten dat kwaliteitshandvest hebben en moeten dat ook transparant publiceren, zodat hun gebruikers, klanten of welke term dan ook bij de verschillende organisaties wordt gebruikt, weten wat zij te verwachten hebben, binnen welke tijd en tegen welke prijs. Er zijn ook klachtenprocedures. Dat is ook bij het Kadaster zo. Dat wordt gemonitord en dat maakt onderdeel uit van de jaarverslaglegging: welke verbetering hebben wij op dat punt gerealiseerd? Als mensen het niet eens zijn met de wijze waarop zij behandeld zijn of met de uitkomst van een bepaalde procedure bij het Kadaster en als zij ook vinden dat zij in de klachtenprocedure niet goed behandeld zijn, staat de weg naar de Nationale ombudsman open. We hebben contact met de heer Brenninkmeijer. Hij wijst ons ook regelmatig op zaken die wij anders zouden kunnen doen, die wij niet goed behandeld hebben of waarbij hij de klager in het ongelijk stelt.

De heer **Schnabel**: Ik heb daar een aanvulling op. Veel mensen denken dat je voor alles bij de ombudsman terecht kunt. Dat is echter vrij gelimiteerd, maar de meeste gemeenten hebben inmiddels een contract met de ombudsman gesloten, zodat men bij klachten over die gemeenten bij de ombudsman terecht kan. Dat geldt echter niet voor alle gemeenten; dat is dus vrij. Voor de burger is dat een soort vrijheid waarvan je kunt afvragen of hij daar blij mee moet zijn, want dat betekent dat hij eerst moet checken of bijvoorbeeld zijn gemeente een contract met de ombudsman heeft. Het is een Hoog College van Staat en het stelt zich duidelijk steeds kritischer op. Dat valt niet altijd goed in Den Haag, maar het is voor de burger heel belangrijk om zo'n duidelijk punt te hebben waar hij altijd nog terecht kan. Vaak is het immers een kwestie van zoeken: wat is de klachtenprocedure precies, tot wie wend ik mij, hoe onafhankelijk is dat? Ook al wordt dat gezegd, we weten dat dit best een probleem kan zijn. Het gaat er natuurlijk niet altijd om dat over alles geklaagd moet kunnen worden, maar het is een kwaliteitskenmerk als je dit hebt en als dit goed gebeurt. Als je daar een nationaal instituut voor hebt, zou die functie daarvan eigenlijk versterkt moeten worden, ook ten aanzien van de verzelfstandiging van zaken. Bij privatisering kan dit volgens mij echt niet, omdat dat wettelijk niet mogelijk is, maar dat weet ik niet zeker.

Mevrouw **Ter Horst**: Als een gemeente zich niet aansluit bij de Nationale ombudsman, heeft zij toch een eigen ombudsman? Het is het een of het ander. Anders zou de suggestie ontstaan dat iemand niet kan klagen over gemeentelijke diensten, maar dat is altijd het geval.

De heer **Schnabel**: Ja, maar voor de burger zijn dit allemaal dingen die het ingewikkelder maken. Hij moet immers kijken waar hij terecht kan. Ik pleit wat dat betreft altijd voor een simpele en heldere procedure.

De heer **Harchaoui**: Bij echt geprivatiseerde ondernemingen kan dit natuurlijk niet. Vandaar mijn suggestie. Het is wel mogelijk dat een X-aantal bedrijven als koplopers zeggen dat zij daar de eerste vijf jaar een voorziening voor maken, omdat zij het zo belangrijk vinden dat zij de overgangperiode goed doorkomen. Dat zou dus vanuit de geprivatiseerde ondernemingen zelf kunnen komen, maar dit kan natuurlijk altijd gefaciliteerd en gestimuleerd worden.

De **voorzitter**: We naderen het einde van ons gesprek. Ik geef u alle drie nog de mogelijkheid om datgene wat u nog kwijt wilt, kort aan de commissie voor te leggen. We hebben een hoop lessen, aanbevelingen en suggesties van u gekregen, maar als er nog meer zijn, zouden wij ons daar in ons werk erg mee geholpen voelen.

Mevrouw **Burmanje**: Ik ben bang dat ik nu niet iets nieuws toevoeg, maar ik zou aan de voorkant de verantwoordelijkheidsscope vastleggen en op basis daarvan de bijpassende vorm, of dat nou privatisering, verzelfstandiging of een constructie dichtbij de overheid wordt. Richt met elkaar een overzichtelijk en bijna uitputtend toezichtarrangement in, maar ga vooral met elkaar na of dat toezichtarrangement ook echt wordt uitgevoerd en of men zich houdt aan de afspraken. Tot slot pleit ik voor de dynamiek van de tijd; laten we dus met elkaar organiseren dat er, welke constructie er ook wordt gekozen, gemonitord wordt aan de hand van de wijzigingen die in de samenleving plaatsvinden op het punt van het publieke belang, de invulling, het individu versus het collectief en de behoeften van de maatschappij ten aanzien van de verschillende uitvoeringszaken in Nederland. Laat de politiek en de overheid dit op gezette tijden monitoren en meebewegen met de verandering van de behoeften op dat terrein.

De **voorzitter**: U pleit dus voor de dynamiek van het waarderen van publieke belangen.

Mevrouw **Burmanje**: Ja.

De heer **Harchaoui**: Daarbij hoort wat mij betreft ook een zekere mate van stabiliteit. Een blauwdruk is volgens mij uitermate onverstandig. Dat geldt voor ieder onderwerp, dus ook voor dit onderwerp. Ik denk dat het duidelijk is dat het hybride zal blijven, in welke vorm dan ook. Ik denk dat het heel goed is dat wij daar duidelijk over zijn. Er zullen mengvormen zijn en er zullen dingen fout blijven gaan. Het is goed om de verwachtingen helder te benoemen. Ik denk wel dat het heel belangrijk is dat er iets meer aandacht komt voor de checks and balances, de systeemverantwoordelijkheid en de tegenkrachten. Daarbij gaat het niet alleen om de verticale verantwoording, die soms heel sterk als disciplinerend wordt ervaren, maar ook om de horizontale verantwoording. Dat zal een nieuw soort balans zijn. Ik denk dat de toegang tot het recht en tot klagen bij die operaties heel belangrijk is. Dan wil je als burger het liefst niet dat je een 0900-nummer moet bellen et cetera. Maar goed, u kent al die casussen wel.

De heer **Schnabel**: Ik heb twee aanvullingen. Voor zover er nog dingen te privatiseren vallen, let er daarbij dan heel goed op dat je, als het niet goed gaat, nog terug kunt. De overheid zou in een aantal situaties misschien eigenlijk een soort preferente aandeelhouder moeten blijven. Dan hoeft je niet het geld erin te steken, maar heb je wel zeggenschap. Als je ziet dat het niet goed gaat, kun je dan zeggen dat je een eigen verantwoordelijkheid hebt en dat je die moet waarmaken.

Verzelfstandiging moet misschien nog beter gewaardeerd worden, want zij leidt tot een soort ondernemerschap. Als de overheid – zeker de rijksoverheid – het zelf regelt, neigt zij tot een zeer sterke bureaucratiesering. Dat is gewoon inherent aan de manier waarop de overheid werkt. Je kunt zeggen dat het dan een bureaucratie wordt. Als je er zelfstandige bestuursorganen of zelfstandige uitvoeringsorganen van maakt, zal het eerder een technocratie worden. Dat klinkt ook afschuwelijk, maar dat betekent vaak dat het eerder gericht is op waar ook het Kadaster mee

bezig is, vanuit de deskundigheid die daarbij hoort. Dan zie je een andere houding en ook een andere dynamiek ontstaan. Ik zie dit bij de universiteiten en bij de musea. Ik noem juist die voorbeelden, omdat daar meestal niet aan gedacht wordt, maar daar heeft dit naar mijn idee echt tot verbetering en tot een soort ondernemerschap geleid. We hebben wel geprobeerd om het maatschappelijk ondernemerschap wettelijk te regelen, maar er hoeft niet zo veel wettelijk geregeld te worden. Mensen pakken die lijnen dan wel op, krijgen zelf het gevoel dat zij baas zijn in eigen huis en willen dat dat huis floreert. Als het niet goed gaat, blijft de politieke verantwoordelijkheid natuurlijk bestaan.

**Mevrouw Ter Horst:** Misschien toch nog een kritische noot. Wat heeft de samenleving eraan dat universiteiten praten in termen van marktaandeel en concurrentie? Dat is het gevolg van de verzelfstandiging, waar u positief over bent. Of doe ik u nu onrecht aan?

**De heer Schnabel:** Dat vind ik foute retoriek. Je ziet overal dat diensten producten worden en dat men over marktaandelen spreekt. Ik heb het over de dynamiek die in de universiteiten is gekomen op het punt van de keuzes die zij maken en het beleid dat zij voeren. Zij proberen zich te profileren ten opzichte van elkaar. Natuurlijk heeft dat ook nadelen, maar ik vind dat de voordelen overwegen. Ik denk dat het beter is dat men zijn eigen keuzes kan maken en zijn eigen lijnen kan uitzetten dan dat dit wordt bepaald door «Zoetermeer», zoals dat toen heette. Als ik de toenmalige periode, die ik ook heb meegemaakt, vergelijk met de huidige situatie, meen ik toch echt dat het nu beter is dan toen, hoe raar dat voor veel mensen misschien ook klinkt. Je merkt het ook aan de colleges van bestuur van de universiteiten: zij zijn gewoon actiever en zij hebben meer het gevoel dat zij ervoor moeten zorgen dat hun universiteit er goed voor staat, ook internationaal. Daarvoor heb je een zekere vrijheid van handelen nodig. Ik besef heus wel dat er ook nadelen aan zitten, maar ik moet eerlijk zeggen dat ik de voordelen vind overwegen.

**De voorzitter:** Mevrouw Vos heeft nog een nabrander.

**Mevrouw Vos:** Ik vind het een groot dilemma wat de politiek hiermee moet. In het politieke debat is een incident vaak de aanleiding. Er gaat iets fout in de uitvoering. Juist die uitvoering is op grote afstand van de overheid gezet. In feite gaan wij er vaak gewoon niet meer over. Ik kijk maar even naar u, mijnheer Schnabel, omdat wij niet veel tijd meer hebben. Zou u ons een advies kunnen geven over hoe je regelt dat je die systeemverantwoordelijkheid wel kunt uitoefenen? Zijn er daarvoor instrumenten? Het gaat immers om borging van bepaalde belangen, om politieke sturing, die wij soms te veel uit handen hebben gegeven, en om toezicht. Kunt u ons een advies geven over de manier waarop de politiek ervoor moet zorgen dat zij die sturing of borging zodanig realiseert dat zij kan verzelfstandigen, maar als het nodig is ook kan laten zien dat zij er wel degelijk voor de burger is en dat zij toch iets kan doen voor dat maatschappelijk belang?

**De heer Schnabel:** Ik heb volgens mij een aantal van die punten aangegeven, net als mevrouw Harchaoui en mevrouw Burmanje. Een van die dingen is natuurlijk om bij wetgeving op dit gebied te bekijken of er een terugkeerregel is. Kunnen wij de zaken weer veranderen? Zit die ruimte er nog in? Zit er een evaluatieparagraaf in? Is er geregeld op welke manier verantwoording wordt afgelegd aan het parlement? Dat zijn dingen die je kunt doen.

Ik heb ook het gevoel dat de grote mislukkingen of fouten niet zozeer betrekking hebben op de uitvoering als wel op de uitvoerders. Dat heeft te maken met het feit dat er in dit soort organisaties vaak geen algemene vergadering van aandeelhouders of een raad van commissarissen is, die heel streng kan zijn als dat moet. De raden van toezicht hebben in het algemeen minder bevoegdheden als raden van commissarissen. Vaak zweeft zo'n directie of raad van bestuur een beetje. Ergens is er natuurlijk wel een verbinding naar het parlement, maar het is echt misgegaan. Er moet als het ware nog een oog zijn dat over die schouder mee kijkt en dat ook kijkt naar de cijfers, om te bepalen hoe goed het in het afgelopen jaar is gegaan. Dat is strenger geregeld in bedrijven, ook via de rekening van de bedrijven: zijn de cijfers rood of niet? In dit soort organisaties is men vaak veel minder dwingend, bijvoorbeeld in het bijstellen van het beleid. Het idee is dan altijd dat het geld toch wel komt. Dat is iets waar nog wel naar gekeken zou moeten worden: hoe zorg je ervoor dat die controle niet ver van de politiek, maar dichterbij effectiever kan worden uitgevoerd? Er zijn veel pleidooien om die raden van toezicht zwaardere bevoegdheden te geven, maar de praktijk leert dat het heel moeilijk is om dit effectief uit te voeren, want de informatie komt bijna altijd van de raad van bestuur. Je hebt heel weinig andere controlemogelijkheden. Ik zie op dat punt nog altijd een structureel probleem in deze structuren, want het is ook niet echt volledig een bedrijf. Als het echt helemaal geprivatiseerd, is het natuurlijk weg, maar het gaat vaak om tussenvormen. Evaluatieparagrafen en kijken naar de mogelijkheden om een terugkeerformule te hanteren, zijn dingen die je in het systeem zou kunnen inbouwen.

Mevrouw **Burmanje**: Ik schaar mij daarachter. Met betrekking tot het toezichtarrangement ben ik altijd een beetje allergisch voor het woord «controle», want daarmee schieten wij gauw een verkeerde kant uit. Aan de voorkant moeten wij goed met elkaar afbakenen waarmee wij bemoeienis hebben, waarover wij willen gaan en welke uitkomsten wij hier op de politieke tafel willen hebben. Op basis daarvan moeten wij het arrangement inrichten. Dat zou volgens mij zeer helpen. In dat opzicht werkt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen natuurlijk niet mee, want die gaat juist een aantal bevoegdheden weghalen van de raden van toezicht. Eigenlijk is «Den Haag» – dat zeg ik even voor het gemak – niet zo voor die raden van toezicht, omdat men benauwd is voor het nog meer weghalen van de verantwoordelijkheid van de minister. Ik ben er juist van overtuigd dat het in het totaalarrangement ongelooflijk belangrijk is om van veel dichterbij de raad van bestuur of de directie dagelijks in de gaten te houden, te stimuleren of binnen de paden te houden. Er zijn op dit moment dus bewegingen aan de gang die bijna tegengesteld zijn aan wat wij met elkaar beogen.

De **voorzitter**: Dank u allen voor uw inzichten en adviezen aan de commissie.

Sluiting 11.07 uur





**Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de  
Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/  
Verzelfstandiging Overheidsdiensten op woensdag 13 juni 2012  
in de plenaire zaal van de Eerste Kamer te Den Haag.**

**Gesprek met: mr. B.C.M. van Buchem, drs. B. Combée, en  
mr. C.A. Fonteijn.**

Aanvang: 12.00 uur

**Voorzitter: de heer F.H.G. de Grave**

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

G. ter Horst, C.A. de Lange, R. Kuiper, G.H. Terpstra, A. Vliegthart en  
M.B. Vos,

alsmede de heer P.A. van Oort, griffier.

De **voorzitter**: Bij dit gesprek van de parlementaire onderzoekscommissie heet ik bijzonder hartelijk welkom mevrouw Bernadette van Buchem, directeur van de Consumentenautoriteit, de heer Bart Combée, directeur van de Consumentenbond en de heer Chris Fonteijn, nu nog voorzitter van NMa en OPTA, en beoogd voorzitter van een nieuwe organisatie, namelijk de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De commissie doet onderzoek naar het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de rijksoverheid in de afgelopen decennia. Zij wil antwoord krijgen op vragen die rond dit belangrijke thema leven. Daartoe spreekt de commissie met een groot aantal betrokkenen. Vorige week zijn vooral gesprekken gevoerd met beleidsmakers. Vandaag spreken we met mensen die vanuit de praktijk kunnen bekijken wat het beleid voor de burger heeft betekend. In deze gesprekken staat dus het perspectief centraal van de burger in al zijn hoedanigheden, en alle complicaties die daarmee samenhangen. De vraag stellen is immers een stuk eenvoudiger dan hem beantwoorden. Mijnheer Fonteijn, mag ik bij u beginnen? De burger is klant van verschillende diensten, maar ook onderdeel van de staat. Het zijn twee verschillende aspecten. Kunt u daar iets over zeggen? Hoe kijkt u vanuit uw ervaring aan tegen de positie van de burger in deze dubbele rol? Welke observaties hierover kunt u met de commissie delen?

De heer **Fonteijn**: Ik denk dat er een beweging is in het denken over markt en markttoezicht en concurrentietoezicht in het algemeen. In het begin dacht men: als de markt maar concurrerend is, dan zal het gunstige effect voor de burger, de consument, wel volgen. Dat is de typische «Chicago school of thought». Ik ben ervan overtuigd dat dit een te beperkte opvatting is. Je ziet bij de OPTA en de NMa, en helemaal in de beweging naar de Autoriteit Consument en Markt – het woord «consument» zit daar niet voor niets in – een groeiend bewustzijn dat de consument extra steun en een speciale positie nodig heeft. In de periode waar wij in het bijzonder naar kijken, met de liberalisering van telecom, energie en wat dies meer zij, was het marktdenken nog leidend. Er werden druppelsgewijs bevoegdheden toegevoegd voor de toezichthouders. Dan was er weer een spamprobleem en dan weer een marketingprobleem, als gevolg waarvan er ook stukjes wetgeving naar de toezichthouders toe kwamen. Er was een groeiend bewustzijn van de rol van de consument. Een van de centrale thema's in onze nieuwe organisatie, waarin dus Consumentenautoriteit, OPTA en NMa worden samengevoegd, is de rol van de consument in relatie tot de regulering van telecom, energie,

vervoer enzovoorts en het mededingingstoezicht. Ik vind zelf dat die rol oorspronkelijk onderbelicht is geweest.

De **voorzitter**: Dat was omdat men er, zoals u aangeeft, van uitging dat gunstige effecten voor de consument automatisch zouden optreden op het moment dat er een markt zou zijn.

De heer **Fontejn**: Ja, dat was toen het heersende denken. Het zou gebeuren als je dat maar goed op orde had en als er maar prikkels waren voor de markt om te innoveren, betere producten te leveren en callcenters beter te bemannen. Dat is maar zeer ten dele het geval gebleken.

De **voorzitter**: Maar in welke mate heeft dat te maken met het feit dat het overheidsaangelegenheden betrof die naar de markt zijn gebracht? We houden geen speciale enquête over zaken die eigenlijk allang bij de markt lagen. Voor die zaken werkt het blijkbaar wel. Is er daarbij geen aanleiding voor discussie of is er minder discussie?

De heer **Fontejn**: Terugkijkend geloof ik pertinent niet dat het voordat deze operaties in gang werden gezet, beter was. De klassieke gedachte dat het nutsbedrijf, de PTT of het energiebedrijf wel klantvriendelijk was, is een volstreekte illusie.

De **voorzitter**: Ik bedoel de andere kant. Er zijn ook zaken die al bij de markt lagen en die mogelijk ook van groot belang voor de burger zijn, waarover toch nog steeds de gedachte heerst dat het automatisch loopt vanuit de markt. Is er iets bijzonders aan de hand met zaken die vanuit de overheid naar de markt gaan?

De heer **Fontejn**: De Consumentenautoriteit is natuurlijk een algemene instantie, dus die kijkt algemeen. De zaken die oorspronkelijk bij de overheid zaten, zaten daar niet voor niets. Daar zaten de fameuze publieke belangen. Iedereen gebruikt energie, telecom en dat soort dingen. Ik denk dat men oorspronkelijk heeft gedacht dat de overheid dat het beste kon, en dat deze gedachte ter discussie is gesteld. Het was de illusie dat dit ten gunste zou zijn van de consument. Dat is de dragende factor geweest.

Mevrouw **Van Buchem**: Ik kan daar nog het volgende aan toevoegen. Als de consument al een rol had in de markt, dan vervulde hij die al. Bij de sectoren waar we nu over spreken, die geliberaliseerd zijn en waarin bedrijven geprivatiseerd zijn, kreeg de consument echter keuzevrijheid terwijl hij die rol daar niet gewend was. Er was namelijk vaak sprake van een monopolist. Ik denk dat dat onderschat is. Men dacht dat de consument die rol wel zou pakken, terwijl onvoldoende rekening werd gehouden met het gedrag van de consument. Kijk naar de energiesector. Energielevering wordt door de consument als een complex product beschouwd. Er moet dan transparantie komen en de consument moet informatie krijgen om zijn rol te kunnen spelen. Zeker in het transitieproces van markten, waarin de aandacht vooral op de aanbodzijde en de markttoetreders was gericht, is de vraag onderbelicht gebleven hoe de consument in zijn rol gefaciliteerd kon worden. Hoe informeren we de consument? Hoe zorgen we ervoor dat het aanbod transparant is? Daar zijn in de loop der tijd wel stappen in gezet, ook qua regelgeving, maar bij de start van het vrijgeven van de markt is niet gestructureerd nagedacht over de nieuwe rol van de consument. Voor het beschermen van de consument, bijvoorbeeld door universele dienstverlening, is wel aandacht

geweest, maar men heeft niet bedacht hoe de consument meegenomen kon worden in zijn groeiende rol.

De **voorzitter**: U onderschrijft dus de analyse van de heer Fonteijn dat dit komt door het te optimistisch gebleken geloof dat dit vanzelf zou gebeuren door de werking van de markt.

Mevrouw **Van Buchem**: Ja. Ik denk dat men daarover te optimistisch is geweest. Dat zie je ook in de praktijk. Er is overigens wel verschil tussen sectoren. In de telecomsector heeft de consument bijvoorbeeld sneller zijn rol opgepakt en keuzes gemaakt, maar dat komt ook door de ontwikkelingen in die sector. Ook in de telecomsector liep de consument echter in het begin tegen problemen aan: hoe switch ik eenvoudig van aanbieder en hoe neem ik dan mijn nummer mee? Dat zijn allemaal aspecten die in de loop van de tijd zijn geregeld.

De energiesector is een voorbeeld van een sector waarbij het proces langzamer op gang is gekomen. Nu is de vraag of het proces zich stabiliseert of doorzet. Europees gezien scoren we niet slecht, maar in deze sector pakt de consument zijn rol niet op in de mate die vooraf werd verwacht.

De **voorzitter**: U zegt dat we in Europees verband niet slecht scoren in de energiesector. Hoe wordt dat gemeten? Hebt u daar cijfers over?

Mevrouw **Van Buchem**: Ik ben een generiek toezichthouder, dus ik mis sommige sectorspecifieke kennis, maar hierin heb ik me ter voorbereiding op dit gesprek wel verdiept. De stand van zaken op dit moment is dat 50% van de consumenten iets aan zijn contract heeft gedaan. Soms is men met de zittende aanbieder in onderhandeling gegaan, en soms is men overgestapt. Dat laatste geldt voor 60% van deze groep. Van alle consumenten zit 50% dus nog met zijn oude contract bij zijn oude aanbieder. Dan is natuurlijk de vraag hoe je ook deze consumenten mobiliseert om hun rol te vervullen en de prijsbewuste consumenten te worden waarvan wij uitgaan. In internationaal perspectief zijn wij geen koploper, maar lopen we wel vooruit op de middenmoot.

De **voorzitter**: Dank u wel.

Mijnheer Combée, u bent directeur van de Consumentenbond, de belangenbehartiger van de consument. Er wordt heel veel gesproken over de consument, die een drijvend argument is geweest achter veel verzelfstandigingen en privatiseringen. Hoe kijkt u aan tegen de ontwikkelingen in de afgelopen 30 jaar?

De heer **Combée**: Terwijl impliciet de consument de drijvende kracht achter al die bewegingen zou moeten zijn geweest, is hij eigenlijk in het debat vrij afwezig geweest, net als in de regelgeving die later is gekomen. Als belangenbehartiger nemen wij geen ideologisch standpunt in voor of tegen marktwerking. Wij zijn gewend om per sector of per casus te bekijken waar het consumentensurplus, dus het voordeel voor consumenten, zit. In het algemeen kun je zeggen dat het voordeel voor consumenten groter zal zijn als er meer aanbieders zijn, het aanbod gevarieerder is en er een feitelijke toegang tot keuze voor consumenten bestaat. Als het aantal aanbieders en dus de variatie in aanbod kleiner is, zal ook het voordeel voor consumenten kleiner zijn. Als uiterste kun je zeggen dat het enige wat slechter is dan een publiek monopolie, een privaat monopolie is.

Wat mij in de loop van de afgelopen 20, 30 jaar discussie over marktwerking opvalt, is dat er heel makkelijk is gedacht over het begrip «marktwerking». Er lijkt een soort veronderstelling te zijn dat een situatie van volledig vrije mededinging zoals wij die uit de theorie kennen, een soort natuurlijk evenwicht in de markt is. Wij weten inmiddels dat dat allerminst het geval is, deels omdat bestaande aanbieders dat belang helemaal niet hebben, deels omdat er in alle markten allerlei marktimperfections, marktfalen en soms overheidsfalen optreedt. Je hebt actieve regels nodig om ervoor te zorgen dat de markt werkt. Vaak wordt gemakshalve gesuggereerd dat marktwerking samenhangt met deregulering. Dat is allerminst het geval. Je hebt regels en misschien zelfs meer regels nodig om ervoor te zorgen dat de markt goed gaat werken. Hoe zijn die regels in de loop van de tijd geëvalueerd? Ze gaan heel erg over de marktstructuur, over de toetreding tot markten, over het verlagen van drempels, over het verdelen, het toegang geven tot infrastructuur, soms met prijsregulering, en over de verhoudingen tussen aanbieders onderling. Ze gaan nauwelijks over de verhouding tussen aanbieders en consumenten en al helemaal niet over het gedrag van consumenten zelf. Er wordt verondersteld dat een consument zich gedraagt als een homo economicus. Wij weten allemaal dat dat niet zo is. Een homo economicus heeft toegang tot alle informatie, maakt rationele keuzes, is extreem doelgericht, is alleen maar op zijn eigenbelang gericht. Gelukkig zitten mensen niet zo in elkaar. Het economisch model waar wij van uitgaan, gaat daar echter wel van uit. Als mensen zich in het echt niet zo gedragen, moet je niet verbaasd zijn dat marktwerking soms anders uitpakt. Ik geef daar een voorbeeld van: de liberalisering in de taxibranche. Als je de structuur van de markt bekijkt, zou je ervoor kunnen kiezen om toetredingsdrempels weg te nemen. Je kunt reguleren dat iedereen met een rijbewijs die aan bepaalde eisen voldoet, een taxibedrijf kan beginnen. Maar het gedrag van consumenten is natuurlijk heel anders, namelijk: je loopt naar een taxistandplaats, je sluit achter aan de rij aan omdat het lomp is om gewoon de eerste taxi te pakken, en je weegt dus helemaal niet af of die tweede taxi misschien een beetje goedkoper of beter is. In dat gedrag van consumenten ligt al besloten dat je niet zonder prijs- en kwaliteitsregulering kunt.

Ik noem nog een voorbeeld, waarin mij heel duidelijk werd dat het publiek belang niet per se gediend is met marktwerking. Wij zaten middenin de Arabische Lente en heel Nederland zat voor de tv om ademloos en geïnspireerd toe te kijken hoe mensen met hun mobiele telefoon en met gebruik van social media tanks wisten te verslaan. Dat was ongelooflijk inspirerend. Het volgende nieuwsitem was dat de topman van KPN, snel gevolgd door bazen van Vodafone en T-Mobile, zei dat het voor hun bedrijfsmodel heel vervelend was dat die social media gratis zijn. Zij wilden dat de provider mocht bepalen om die diensten uit te sluiten dan wel apart te beprijzen. Dat stond natuurlijk haaks op die geweldige inspiratie van wat internettechnologie voor de maatschappij kan doen. Overigens grepen de minister en de Tweede Kamer vrij snel in om dit onmogelijk te maken. Het toont aan dat een heel actief overheidsingrijpen in markten soms echt nodig is om publieke belangen te borgen. Tot zover mijn lange aftrap.

De **voorzitter**: Het waren interessante observaties. Als klant van taxi's wil ik overigens aangeven dat je wel apart afspraken met taxibedrijven kunt maken. Er is een aantal heel goeie bedrijfjes. Er zijn heel erg veel consumenten in Nederland. De Consumentenbond heeft een heel grote achterban. Je zou denken: dat is een politieke factor van betekenis. En toch zegt u dat bij die privatiseringen en verzelfstandi-

gingen heel lang de positie van de consument onderbelicht is gebleven en dat de consument zwak vertegenwoordigd was. Dat lijkt een paradox.

De heer **Combée**: Het klimaat was helder op dat moment, politiek maar ook ondersteund door economen. Er was gewoon heel weinig oog voor. Wij hebben heel veel moeite moeten doen om ervoor te zorgen dat er toezichthouders kwamen en regels voor de positie van de consument. De Consumentenautoriteit is pas in 2007 opgericht. Ook de OPTA heeft pas vrij laat bevoegdheden gekregen om ook in het consumentenperspectief enige handhavende bevoegdheden te krijgen. Dat heeft heel erg lang geduurd. Het gaat dan over de relatie tussen aanbieders en consumenten. Het gedrag of de positie van de consument zelf is eigenlijk tot op de dag van vandaag een blinde vlek.

De **voorzitter**: Dat lijkt vreemd. Het gebeurt met een beroep op het belang van de consument en de burger. In het politieke handwerk is er over het algemeen een goed gevoel voor achterbannen en de belangen daarvan. En toch blijft het naar uw mening een blinde vlek.

De heer **Combée**: Ja. Er werd van uitgegaan dat marktwerking er automatisch voor zou zorgen dat de consumentenbelangen gediend worden.

De **voorzitter**: Dat kan herkenbaar zijn in de jaren tachtig en een deel van de jaren negentig, maar wij leven inmiddels in 2012 met heel veel meer kennis en ervaring. Er zijn weinig mensen die nog denken dat het vanzelf gaat. Er zijn sindsdien heel wat maatregelen genomen en verzelfstandigingen gepleegd. Er is een Consumentenautoriteit en de nieuwe OPTA is anders dan zij in het begin was.

De heer **Combée**: Als belangenbehartiger hebben wij in dit dossier steeds gepleit voor meer regels. Er is een hele tijd geweest waarin dit politiek lastig lag. Met name van de kant van de bedrijven werd gelobbyd voor deregulering. Beide ontwikkelingen stonden wat dat betreft haaks op elkaar.

De **voorzitter**: Ziet u enige mate van eigen verantwoordelijkheid voor de burger als onderdeel van de samenleving? Of is het echt: regels, overheid, toezichthouders? Waar ligt de balans?

De heer **Combée**: Burgers maken geen onderscheid tussen momenten waarop zij burger zijn en momenten waarop zij consument zijn. Ze zijn zelf verantwoordelijk voor hun handelen en de effecten daarvan. Dat is wat mij betreft onweersproken, ook bij onze achterban. Maar het is een misvatting dat de markt zichzelf reguleert, dat de markt automatisch tot een goed resultaat leidt. Omdat er allerlei vormen van marktfalen zijn, die onder meer te maken hebben met schaalvoordelen, toetredingsdrempels en het gedrag van bedrijven en consumenten, zijn er regels nodig om dat te repareren. Zonder die regels zal de markt niet leiden tot het beoogde resultaat. Dat is een lastig standpunt, omdat politici en de maatschappij van de reflex af moeten dat marktwerking leidt tot deregulering en dat het vervolgens zichzelf regelt. Die reflex klopt gewoon niet.

De **voorzitter**: Hoe beoordeelt u de huidige situatie? Die is denk ik toch wel anders dan in de jaren tachtig en negentig. Welke instrumenten die gehanteerd zijn, zijn belangrijk voor toekomstige verzelfstandigingen en privatiseringen?

De heer **Combée**: Vanaf 2000 zagen wij hier gelukkig beweging in komen. Er zijn toezichthouders opgericht. Ik noem de Consumentenautoriteit, die de exclusieve taak heeft om toe te zien op de gedragscomponent. Ook andere toezichthouders als de AFM en de OPTA hebben het steeds meer over de relatie tussen bedrijven en hun klanten. Zij hebben steeds meer bevoegdheden gekregen. Die aandacht is dus groeiende. Tegelijkertijd kan ik nog tal van sectoren aanwijzen waar je grote marktproblemen kunt voorspellen als je naar het gedrag van de consument kijkt.

De **voorzitter**: Daar zijn wij zeer in geïnteresseerd. Misschien kunt u daar wat meer over zeggen.

De heer **Combée**: Ik noem de marktwerking in de zorg. Als je daarin uitgaat van calculerende mensen die tarieven en kwaliteit vergelijken en daarin rationele keuzes maken, als je ervan uitgaat dat dat hun gedrag leidt, dan zie je over het hoofd dat patiënten en zorgconsumenten heel sterk op de relatie en op een vertrouwensband kiezen. Dat laat zich veel minder makkelijk in zo'n concurrerend economisch model gieten. Het effect zou dus wel eens kunnen zijn datgene wat wij nu bij de tandartsen zien. Op papier ontstaat weliswaar marktwerking, maar de patiënten/consumenten gaan niet switchen.

De **voorzitter**: Wie zou die keuze naar uw mening wel kunnen maken?

De heer **Combée**: Blijkbaar heeft de consument die behoefte dus niet.

De **voorzitter**: Wie moet die keuze dan wel maken?

De heer **Combée**: Als de consument die keuze niet maakt, is het logischer om tot een andere vorm van marktsturing te komen. Wij hebben een Zorgautoriteit die allerlei aspecten van de marktstructuur vaststelt.

De **voorzitter**: Dat is dus de overheid.

De heer **Combée**: Dan is dat de overheid.

De **voorzitter**: Mijnheer Fonteijn, ik stel u dezelfde vraag. Hoe schetst u de ontwikkelingen en welke lessen zou u ons willen meegeven? Wat zijn de belangrijke instrumenten geweest die helpen om de boel meer in balans te houden bij privatisering en verzelfstandiging?

De heer **Fonteijn**: Oorspronkelijk komen die liberalisering en natuurlijk uit Europese regels voort. Die verordeningen blijven bestaan. Wij zien dat er piecemeal consumentenbescherming aan wordt toegevoegd. Ik wil ook even reageren op de opmerking van de heer Combée over het stellen van meer regels. Wij weten allemaal dat toezichthouders terug moeten in capaciteit, zoals iedereen, dus ik geloof niet dat daar de oplossing zit. Wij willen de toezichthouder juist veel meer een rol geven in advocacy, in bewustwording, in het bewust maken van de consument. Ik betwijfel of je met pure regelgeving op consumentengebied alle overtredingen op al die gebieden en al die onderdelen te lijf kunt gaan. Ik loop wel eens tegen de openheid aan, openheid over wat zich allemaal afspeelt bij ondertoezicht-gestelden in het bedrijfsleven. Daar worden wij over het algemeen kort in gehouden door de rechter en de wetgever. Wij mogen relatief weinig publiceren in de zin van naming and shaming. Het vergroten van de kennis bij de consument, de kennis in de maatschappij over wat zich afspeelt, kan bepaald een onderdeel zijn in de bewustwording en de



keuzes die een consument op enig moment maakt. Het is een beladen onderwerp, maar meer ruimte voor een toezichthouder om de kennis bij de consumenten te vergroten zou goed zijn.

De **voorzitter**: Mevrouw Van Buchem, hebt u adviezen op dit thema voor ons?

Mevrouw **Van Buchem**: Als Consumentenautoriteit kunnen wij niet zover terugkijken, omdat wij pas sinds 2007 bestaan. Wij houden toezicht en wij handhaven. Bedrijven die de spelregels overtreden, ook in de telecom-sector, beboeten wij. Zowel bestaande spelers als nieuwe toetreders zoeken de randen van de markt wel eens op om een marktaandeel te houden of te krijgen. In zulke gevallen treden wij op. In aanvulling op wat de Consumentenbond doet en wat andere partijen in het zogenaamde private fundament doen, geven wij consumenten informatie en tools om hun rol te vervullen. Dat doen wij via ons loket ConsuWijzer, dat wij samen met NMa en OPTA beheren. De consument kan zijn meldingen en klachten kwijt, zodat wij weten waar de problemen zitten en tegen welke problemen consumenten aanlopen. Dat kunnen wij dan direct regelen. Daarnaast zien wij dat bedrijven en brancheorganisaties bereid zijn om te bekijken hoe bepaalde gedragsregels kunnen worden toegepast. Een mooi voorbeeld zijn de vergelijkingssites. Hoe kunnen wij het voor de consument transparanter en inzichtelijk maken?

De **voorzitter**: Misschien kunnen wij hierover iets concreter worden. U hebt natuurlijk een breed overzicht. Wij zijn even wat minder geïnteresseerd in uw rol ten opzichte van de klassieke markt. Het gaat ons vooral om de onderdelen die vanuit overheidshanden in de markt zijn geplaatst. Kunt u in de hoeveelheid en het soort klachten dat u krijgt, een bepaald patroon herkennen? Valt het op dat er, als er met bepaalde aspecten geen rekening is gehouden, een grotere taak voor de Consumentenautoriteit is om corrigerend op te treden?

Mevrouw **Van Buchem**: Wij zijn generiek toezichthouder. Wij hebben met name ervaring opgedaan met praktijken die bedrijven hanteren om consumenten tot klant te maken. Daarbij zijn instrumenten als colportage en telemarketing ingezet. Veel consumenten melden problemen daarbij. Soms zaten zij aan een contract vast zonder dat zij het idee hadden goed geïnformeerd te zijn en soms zonder dat zij zich ervan bewust waren dat zij waren overgestapt. Wij hebben daarop gereageerd met voorlichting. Zo hebben wij een deурhanger gemaakt met de rechten van consumenten als er een verkoper aan de deур staat. Daarbij wijzen wij op de bedenktijd van zeven werkdagen, etc. Wij willen de consumenten weerbaarder maken en beter informeren. Daarnaast sporen wij de branche aan tot zelfregulering. Wellicht konden de codes aangescherpt worden. Aan bedrijven die echt collectief de regels overtraden, hebben wij fikse boetes uitgedeeld. Je merkt dat dat uitstraling heeft op andere aanbieders in de markt. Wij krijgen de laatste tijd veel minder meldingen meer van colportage. Naar ons gevoel is dat echt teruggebracht.

De **voorzitter**: De politiek neemt besluiten. Moet zij van tevoren zien dat daar extra risico's liggen? Vindt u dat de wetgever dit eigenlijk had moeten regelen? Is daar een algemene les uit te trekken in de zin van: op die en die markten is het risico voor de consument extra groot?

Mevrouw **Van Buchem**: De algemene regels zijn er wel, maar je moet je ervan bewust zijn dat nieuwe aanbieders nieuwe kanalen zullen zoeken om zich een marktaandeel te verwerven. Je moet er alert op zijn dat die nieuwe aanbieders de regels kennen en die naleven. Ik denk dat hier veel meer vragen zijn gesteld die sectorspecifieke regels betreffen. In de praktijk blijkt dan bijvoorbeeld dat er problemen ontstaan bij het overstappen of rondom de aansluitingen en de nummerportabiliteit. De problemen die zich dan in de praktijk voordoen, kun je niet altijd voorzien. De toezichthouder moet de instrumenten hebben om dan toch adequaat te kunnen reageren.

De heer **Fontejn**: Hoeveel keuze heeft de consument? U vroeg naar de oorzaken waarom het misgaat. Hoe meer een consument gebonden is, hoe erger het is. Er moet voor worden gezorgd dat een consument fatsoenlijk kan overstappen. Ik verwijs naar de nummerportabiliteit die vroeger bij de OPTA een groot issue was. Ik denk ook aan het overstappen naar een andere energieleverancier. Hoe makkelijker een consument kan overstappen, hoe minder risico er is en hoe minder de overheid hoeft te doen. Hoe zwaarder de consument aan een aanbieder vastzit, hoe meer je ervoor moet zorgen ... Ik noem de loodsen. Dat is het draaipunt waarop je moet sturen.

De **voorzitter**: U zegt dus: houd bij privatisering en verzelfstandiging heel scherp rekening met de positie waarin de consument terecht komt. Hoe meer hij vastzit, hoe minder keuzes hij heeft, hoe meer de wetgever ex ante moet nadenken over een adequate regeling.

De heer **Combée**: De wetgever kan ook de ruimte geven aan de toezichthouder. In heel veel gevallen is de exacte frictie niet te voorspellen. Toen de telecommarkt geliberaliseerd werd, konden wij niet voorspellen dat wij zulke problemen met bijvoorbeeld premium-sms-diensten zouden krijgen. Dat was heel ingewikkeld, want een andere partij dan de partij die de factuur verstuurt, veroorzaakt de misstand. Juridisch was dat lastig op te lossen. De wetgever kan dat niet voorzien. Voor de toezichthouders was het aanvankelijk heel lastig om hiertegen op te treden. Zij moeten een voldoende ruime discretionaire bevoegdheid hebben om op situaties die net een beetje afwijken te kunnen optreden.

De **voorzitter**: Hebben toezichthouders op dit moment voldoende ruimte en discretionaire bevoegdheden?

De heer **Combée**: Nee, in het algemeen zou ik zeggen dat die ruimte groter mag. Soms moet de wetgever heel gedetailleerde wetgeving maken. Ik herinner me de discussie over de doorgiftetarieven voor energie. De consument moet beschermd worden dat die doorgiftetarieven niet te hoog worden. Er is een soort factor  $x$  waarmee je een soort efficiencykorting op het doorgeven van die netwerken bereikt. De Energiekamer van de NMa kan vervolgens ingrijpen om die tarieven te verlagen. Al snel bleek het duurder om in Zeeland onderhoud te doen aan leidingen dan ergens anders. Dus zou je in die  $x$ -factor moeten differentiëren, maar zo was het niet in de wet vastgelegd. Er werd vervolgens heel veel door de sector geprocedeerd. De oplossing was dat in de wet een heleboel verschillende factoren opgenomen werden. Dat duurt natuurlijk vreselijk lang. Bovendien is het heel moeilijk om als wetgever te bepalen wat de exacte hoogte van de factoren moet zijn. In dit geval zou het een veel eenvoudiger oplossing zijn geweest om een discretionaire

bevoegdheid aan de Energiekamer te geven. Ik ken talloze vergelijkbare voorbeelden.

De heer **Vliegenthart**: De heer Combée sprak over het gegroeide besef dat deregulering niet altijd de oplossing is en dat soms reregulering nodig is. Is dat een wettelijke taak of is het iets dat wij kunnen uitbesteden aan de toezichthoudende autoriteiten? Kunt u aan de hand van een voorbeeld schetsen wat voor reregulering heeft plaatsgevonden ter bescherming van consumenten?

De heer **Combée**: Een positieve ontwikkeling is de Wet oneerlijke handelspraktijken, die generiek consumenten beschermt tegen agressieve of onjuiste handelspraktijken. Er is ook een toezichthouder die hier toezicht op houdt. Het is een voorbeeld van uitstekende reregulering of nieuwe regulering die echt helpt om de positie van consumenten sterker te maken. In markten waarin consumenten voldoende toegang tot het recht hebben, zal het ook disciplinerend werken. Je kunt je overigens de vraag stellen of in alle gevallen de toegang tot een recht, zoals het je kunnen beroepen op een oneerlijke handelspraktijk, wel voldoende is. Op zich vind ik dit echter een geslaagd voorbeeld van reregulering. Daarnet noemde ik het voorbeeld van de energiemarkten, maar hetzelfde kan worden gezegd over interconnectiviteitstarieven, waar de OPTA op toeziet. Er moeten heel veel kleine maatwerkregeltjes steeds worden nageleefd en aangepast aan zich wijzigende omstandigheden. Er moet heel veel met de wetgever geregeld worden. Een toezichthouder kan slagvaardiger en beter optreden als hij dat zelf kan doen.

De **voorzitter**: Dank u. Collega De Lange zal het stokje overnemen.

De heer **De Lange**: In de afgelopen 20 jaar of meer hebben zich heel veel grote verzelfstandigings- en privatiseringsprocessen voltrokken. Die processen hebben heel veel impact op de burger gehad. Ik wil vooral spreken over de burger als consument en niet over de burger als onderdeel van een staatkundig systeem. Door die golf van verzelfstandigingen en privatiseringen zijn verwachtingen bij de burger gewekt. Nu de burger dat allemaal over zich heen heeft gekregen, is het de vraag in hoeverre de relatie tussen de burger en de overheid beïnvloed is. Is er een verandering opgetreden in de relatie burger-overheid en, zo ja, in welke richting? Is het vanuit het perspectief van de burger een gunstige ontwikkeling of niet?

Mevrouw **Van Buchem**: Op de naleving van de rechten die de consument heeft, wordt nu toezicht gehouden. Sinds 2007 is er een publieke toezichthouder die die rechten bewaakt en die ervoor zorgt dat ze gehandhaafd worden.

De heer **De Lange**: Weet de consument dat? Zo ja, apprecieert hij dat als een stap in de goede richting?

Mevrouw **Van Buchem**: Ons heel directe contact met de consument verloopt via ConsuWijzer. Wij merken dat dat een aanlooptijd nodig heeft gehad. Als je op straat vraagt of mensen de Consumentenautoriteit kennen, zullen niet veel mensen ja zeggen. Wat de consumenten wel kennen, is ConsuWijzer, ons loket. Daar is een enorme groei te zien in het aantal bezoeken. Wij zijn er heel trots op dat wij twee keer achter elkaar tot beste overheidswebsite van het jaar zijn verkozen. Consumenten weten ons te vinden, met name om informatie te krijgen over hun rechten

en plichten. Als consumenten zelf hun recht halen, hebben wij 16 miljoen toezichthouders. In die ideale situatie zou de Consumentenautoriteit niet meer nodig zijn. Daarnaast hebben wij zelf, als de drie toezichthouders achter het loket, een ontwikkeling doorgemaakt. Wij informeren over rechten en plichten, maar leveren ook een bijdrage aan een gedragsverandering door instrumenten aan te reiken. De consument moet de stap zetten om zijn recht te halen. Het zijn vaak heel concrete hulpmiddelen als voorbeeldbrieven, checklists, etc. De consument wordt daarmee weerbaarder en zelfstandiger op de markt.

De heer **De Lange**: Als er incidenten zijn met geprivatiseerde of verzelfstandigde ondernemingen, heeft de burger heel snel de neiging om de overheid daarvoor verantwoordelijk te houden en om aan de overheid de vraag te stellen wat zij eraan doet, terwijl de overheid die zeggenschap uit handen heeft gegeven. Daar ligt dus een zeker dilemma. In hoeverre bespeurt u in uw optiek dit dilemma? Hoe zou het aangepakt moeten worden?

Mevrouw **Van Buchem**: Als een consument problemen ervaart met een partij die vroeger een overheidsbedrijf was, weet hij heel goed de toezichthouder te vinden om melding te doen van de problemen. Als wij het in onze prioriteitenafweging als een groot consumentenprobleem zien, als wij zien dat het breder speelt, dan treden wij op.

De heer **De Lange**: Hebt u voorbeelden van plekken waar het heel goed gegaan is en waar het minder goed gegaan is?

Mevrouw **Van Buchem**: Ik richt mij in mijn antwoord vooral op de energie- en de telecomsector. Het sectorspecifieke toezicht daarop zit bij OPTA en NMa, maar via ConsuWijzer krijgen wij veel informatie over de problemen die daar spelen. In de telecomsector zet de consument meer stappen vooruit. Hij wordt zich bewuster van de markt en neemt beter zijn rol in dan op het gebied van energie, waar meer terughoudendheid is. Ik zie ontwikkelingen: er ontstaan initiatieven als betere vergelijkingssites. De Consumentenbond en de Vereniging Eigen Huis helpen de consument door grotere veilingen aan te bieden om ook mee te liften op nieuwe contracten. Naar mijn gevoel komt het nu beter op gang. Mede door de complexiteit van het product heeft het langer geduurd.

De heer **De Lange**: Dank u wel. Ik ga naar de heer Combée. In hoeverre hebt u het gevoel dat de relatie tussen de burger en de overheid beïnvloed is door de ontwikkelingen van de afgelopen twintig jaar waarover wij spreken? Beoordeelt u die ontwikkelingen als gunstig of als ongunstig? Als u daar geen algemeen antwoord op kunt geven, hebt u dan voorbeelden van het een en het ander?

De heer **Combée**: In het algemeen is de relatie in die zin veranderd dat burgers en consumenten minder naar de overheid kijken om een dienst of product aan te bieden en meer op de overheid vertrouwen in de rol van toezichthouder. De toezichthoudende rol wordt dus belangrijker. Je ziet dat toezichthouders daar heel verschillend mee omgaan en daar overigens ook verschillende mogelijkheden toe krijgen. In het algemeen zijn de toezichthouders die het meeste gezag winnen, toezichthouders waarvan het publiek het gevoel heeft dat ze een goede radar hebben voor wat er in de samenleving speelt. Die zijn daar ook herkenbaar in en communiceren er actief over met de samenleving. Toezichthouders die daar minder goed in slagen, moeten elke keer op incidenten reageren. Dat

tast al gauw het gezag aan. Je ziet met name bij de IGZ en de NVWA elke keer dezelfde discussies terugkeren. Daarentegen slaagt de AFM er heel goed in om die discussie voor te blijven. Volgens mij verwacht de samenleving dat ook van een toezichthouder.

Als je de verschillende markten overziend een oordeel probeert te geven over hoeveel er voor consumenten is veranderd, valt het volgende op bij een paar grote sectoren, zoals energie, telecom en vervoer. Dat waren voor de privatisering de grote sectoren waarover geklaagd werd bij ons, en na de privatisering is dat precies hetzelfde gebeven. Ik zou dus zeggen dat het een neutraal effect is. Wat je misschien wel ziet toenemen, is een gevoel van onmacht. Ik wijs op de actie van Youp van 't Hek, die veel weerklank vond omdat die een gevoelige snaar raakte. Mensen waren ontevreden over hoe ze gehoord werden bij telecombedrijven en voelden zich heel onmachtig om daar iets aan te doen. Dat zou misschien een trend kunnen zijn.

De heer **De Lange**: Uit het feit dat het aantal klachten onafhankelijk is van verzelfstandiging en privatisering valt misschien ook een les te leren. Maar voordat we die les gaan trekken, wil ik even van gedachten wisselen met de heer Fonteijn over hetzelfde punt. Ik wil er echter ook nog een opmerking van mevrouw Van Buchem aan verbinden, namelijk dat in de telecomsector de veranderingen groter zijn geweest, en de appreciatie van de burger misschien wat gunstiger, dan in de energiesector. Men zou kunnen suggereren dat dit ook te maken heeft met het autonome proces in de telecom, waar de technische ontwikkelingen helemaal onafhankelijk van wie de baas was in die sector, een dominante rol hebben gespeeld.

De heer **Fonteijn**: Ik zou natuurlijk graag zeggen dat dit allemaal aan de OPTA te danken is, maar dat is maar ten dele het geval. Ik ga heel kort in op de vraag die u ook aan mevrouw Van Buchem stelde. Ik denk dat, volstrekt los van deze processen, de relatie tussen burger en overheid fundamenteel veranderd is. Sociale media, emancipatie van de burger; de burger is veeleisender, kritischer en mondiger geworden. Dat heeft op zichzelf vrijwel niets met deze processen te maken. Men uit zich veel meer.

De heer **De Lange**: U ziet dat als een autonoom proces, ontkoppeld van de verzelfstandigingsactiviteiten die we doorgemaakt hebben en die toch veel impact op het dagelijks leven van de burger hebben gehad.

De heer **Fonteijn**: Ja, maar de impact van internet, sociale media en alles wat daarmee te maken heeft, op de mondigheid van de burger is veel groter. U hebt die neiging helemaal niet, maar je moet ertegen waken om die sectoren over een kam te scheren. Bij telecom zijn dingen gelukt. Ik ben het volstrekt met u eens dat het een tweesnijdend zwaard was. De ontwikkelingen gingen heel snel. Toen ik zeven jaar geleden bij de OPTA begon, wist niemand dat de kabel ook nog telefonie kon aanbieden en dat internet kon wat het kon. Dat was volstrekt onoverzichtelijk toen de wetgeving gemaakt werd. Dat heeft een heel belangrijke functie gehad in de ontwikkeling. Dat is samengegaan met het feit dat de bevoegdheden van de toezichthouder, na een aarzelend begin, zodanig vorm zijn gegeven dat die toezichthouder ook echt wat kon. Die twee ontwikkelingen hebben gemaakt dat telecom een van de voorbeelden is waarvan eigenlijk niemand zich meer kan voorstellen dat het een niet-geliberaliseerde sector zou zijn.

De heer **De Lange**: U zegt dus dat de autonome ontwikkeling van de technologie in telecom belangrijk is geweest en dat het opbouwen van de bevoegdheden van de OPTA en toezichthouders gezwaluwstaart is met die processen, zodat het gelijk opgaat.

De heer **Fonteijn**: Dat is mijn verklaring voor de gedachte dat het in telecom, met vallen en opstaan, over het algemeen goed is gegaan. Er is nu veel meer keuze, veel meer product en veel meer prijsdruk. Dat brengt mij op de bevoegdheden van de toezichthouder. Het is leerzaam om eens naast elkaar te leggen wat je bijvoorbeeld in telecom wel mag en in energie niet. In de postsector is wat de toezichthouder mag dan weer heel marginaal. Als je lessen probeert te leren, zou mijn voornaamste les zijn dat je moet durven doorpakken. Als je liberaliseert en je hebt een toezichthouder, moet je durven om die toezichthouder vertrouwen en ruimte te geven, gecontroleerd door de rechter, en hem de spreekwoordelijke tanden te geven zodat hij echt kan ingrijpen. Daar zie ik verschillen. Ik denk dat die verschillen effect hebben op hoe de burger het succes van die operaties beschouwt. Ik denk dat de burger telecom over het algemeen als een succes beschouwt en post of spoor niet. De spreekwoordelijke gedachten in de buitenwereld hebben daar wel echt ook mee te maken.

De heer **De Lange**: Ik wil mij graag richten tot de heer Combée met een vraag over de burger als consument, dus strikt als iemand die kijkt naar de prijs die hij voor een bepaalde dienst betaalt en die prijs graag zo laag mogelijk ziet. Hoe is het de burger als consument bij een aantal van deze grote verzelfstandigingsoperaties vergaan? U kent de vier casussen waar we mee bezig zijn. Kunt u uw licht laten schijnen op de vraag in hoeverre de belangen van burger als consument tot stand gekomen zijn en zich ontwikkeld hebben?

De heer **Combée**: Het meest in het oog springende voorbeeld is natuurlijk de telecomsector. Het is ontegenzeggelijk waar dat consumenten nu veel beter af zijn dan begin negentiger jaren. In die tijd speelde echter niet alleen de liberalisering, maar ook een ongelooflijke en positieve technologische ontwikkeling die voor veel dynamiek heeft gezorgd.

De heer **De Lange**: Uitgaande van de gedachte dat meer keuze voor consument beter is.

De heer **Combée**: Ja. Waarbij het overigens bij telecom soms weer zo is dat er zo veel keuze is en het zo ontransparant is dat het daardoor voor consumenten moeilijker wordt om, hoewel ze de keuze hebben, die keuze te maken. Dan kan het zijn dat de disciplinerende werking van de consumentenkant misschien toch kleiner is dan die zou kunnen zijn. Dat is een aandachtspunt voor de sector.

Op verschillende deelmarkten zie je wel interessante verschillen. De concurrentie op het vaste net, waarbij de uitgangssituatie was een monopolist die moest gaan concurreren, kwam nauwelijks tot stand, terwijl de concurrentie op het mobiele net pijlsnel tot stand kwam. Er kwam een nieuwe marktsituatie. Iedere toetreders was een nieuwe toetreders. Dat was een heel andere uitgangssituatie. De concurrentie, ook ten faveure van consumenten, deed zich veel sneller voor dan op het vaste net. Je zag veel meer concurrentie van vast net naar mobiel net of van het vaste net naar de kabel, dus naar andere netwerken toe, en niet zozeer binnen het netwerk. Een soortgelijke ontwikkeling was er in de energiesector, waar het op zich best mogelijk is om te switchen, maar

mensen deden het eenvoudigweg niet of weinig. Je kunt je afvragen of de disciplinerende werking op prijzen en bijvoorbeeld een variatie in aanbod, zich wel voordoen. In energie is het aanbod nog steeds zoals het was. Je kunt tussen weinig pakketten kiezen. Je kunt wel een beetje op prijs concurreren. Dat wordt transparanter en makkelijker gemaakt door een aantal ontwikkelingen. Toch is het aantal consumenten dat jaarlijks switcht, vrij beperkt. Nog steeds hebben we de vangnetregeling uit de Gaswet en de Elektriciteitswet nodig, die een soort price cap op de doorgifte van energie reguleert, om consumenten te beschermen tegen excessieve prijsstijgingen. De markt doet dat niet uit zichzelf. Blijkbaar is, ondanks de marktwerking, nog steeds een aantal aanvullende provisies nodig om bescherming te bieden tegen bijvoorbeeld prijsstijgingen. In de openbaarvervoersector is de keuze voor consumenten niet groter geworden. De tariefstijging is elk jaar hoger geweest dan de inflatie. Bij die sector ben ik het minst positief over het effect voor de consument.

De **voorzitter**: Onderscheidt u daarbij naar oorzaken? Een olieprijsverdubbeling kan leiden tot een prijsstijging van bijvoorbeeld 10%. Als de organisatie 5% efficiënter werkt, is dat is per saldo plus 5%. Zegt u dan dat het niet goed is gegaan?

De heer **Combée**: Dat kun je inderdaad niet zo zeggen.

De **voorzitter**: Zo formuleerde u het wel.

De heer **Combée**: Je ziet zowel in energie als in openbaar vervoer een effect van de prijs van grondstoffen. Het zou natuurlijk iets te kort door de bocht zijn om te zeggen dat daardoor de marktwerking niet goed heeft gewerkt. Wel geloof ik dat telecom van de drie sectoren grosso modo het best geslaagd is, energie iets minder en openbaar vervoer het minst.

De **voorzitter**: Waarom is het bij het openbaar vervoer het minst geslaagd? Zijn daar structuurkenmerken in te ontdekken?

De heer **Combée**: Omdat de consumenten daar het minst de mogelijkheid hebben om van aanbieder te wisselen.

De heer **De Lange**: Is de gedachtewisseling die we zojuist met de heer Combée hadden voor de andere gasten aan tafel aanleiding om te reageren?

Mevrouw **Van Buchem**: Misschien één toevoeging. We hadden het net over vervoer. We zien ook via ConsuWijzer dat het voor de consument nauwelijks inzichtelijk is waar hij terecht kan met zijn klachten over vervoer. Moet hij met problemen naar de NS, naar het OV Loket, naar Rover of naar de Geschillencommissie Openbaar Vervoer? Het is voor de consument weinig transparant, zeker bij specifieke klachten over de informatievoorziening, vertragingen of het serviceniveau in de trein. Wij zien via ons loket dat daar veel vragen over komen. Het klachtenrecht is weinig transparant geregeld. Dat is wel een punt van aandacht.

De heer **Kuiper**: Mijnheer Fonteijn, u maakte een opmerking over de loodsen. U merkte op dat je afhankelijk bent van één aanbieder. Dat werd net ook even in verband met het streekvervoer genoemd. Kunt u dat toelichten? Het punt is steeds dat je specifiek moet kijken. Markten vragen om ordening. Er zijn marktrelaties, je wilt dat de consument het beste af



is, maar je moet dan goed nadenken over de marktordening. U gaf het voorbeeld van de loodsen. Wilt u dat toelichten?

De heer **Fontejn**: Als je een monopolie creëert – namelijk doordat alleen een erkende club van loodsen het werk mag doen – dat monopolie vervolgens in private handen brengt en daar een toezichthouder op zet met buitengewone geringe bevoegdheden, is dat een recepty for disaster.

De heer **Kuiper**: Wat zou er dan moeten gebeuren? Er is nog steeds een discussie rondom het loodswezen.

De heer **Fontejn**: Je moet nadenken over de vraag in hoeverre die beslissing destijds juist is geweest. Daar twifelen mensen wel aan. Als je zou besluiten om de situatie te laten zoals die is, wat om pragmatische redenen heel goed zou kunnen, zul je de toezichthouder veel meer tools moeten geven om in te grijpen. Die drie factoren vormen een moeizame combinatie. Dat zou je kunnen doorbreken door de toezichthouder meer te kunnen laten ingrijpen in wat reële kosten zijn, wat reële tarieven zijn, wat efficiëntie is. Het is onder druk van allerlei maatschappelijke krachten destijds zo geregeld dat de toezichthouder erg op afstand is gehouden.

De heer **Kuiper**: Wilt u deze exercitie eens doen voor de postsector? U deed haar net voor de telecomsector.

De heer **Fontejn**: De klassieke vraag is hoe wijs het is geweest om de post te liberaliseren. Dat is een beweging uit Europa geweest. Moet je in een krimpende markt, bij minder aanbod, minder omzet, gaan liberaliseren en is het realistisch om te verwachten dat je ander aanbod krijgt? Dat is een heel leerstuk. Gegeven dat je dat doet, zou je ook daar de toezichthouder – nu de OPTA maar straks de Autoriteit Consument en Markt – meer mogelijkheden tot ingrijpen hebben moeten geven dan nu is gedaan. Als je de mogelijkheden die de OPTA had voor telecom en post naast elkaar legt, komt post er heel bekaaid af. Ik denk dat dit komt doordat – het woord «lobbyen» is nog niet gevallen – de druk vanuit het maatschappelijke veld destijds zo groot is geweest om de incumbent, de bestaande speler, te beschermen, ook vanwege werkgelegenheid en allerlei aanpalende, in de marktwerking zijdelings belangrijke punten, dat men heeft gearzeld om echt te kiezen. Mijn pleidooi is dus: als je het doet, moet je durven kiezen en moet je een stevige toezichthouder maken die flinke bevoegdheden heeft. Als je dat niet doet, pluk je de wrange vruchten.

De **voorzitter**: Wat u eigenlijk zegt, is het volgende. Let op dat bij verzelfstandiging en privatisering het doel – het belang van de consument, de burger – niet raakt ondergesneeuwd door bestaande belangen. Dat kunnen belangen zijn van de gevestigde orde of van de overheidsbureaucratie. Die zien zo'n toezichthouder als een «new kid on the block» die gevaarlijk kan zijn.

De heer **Fontejn**: Dat ben ik volstrekt met u eens.

De heer **De Lange**: Ik ga nu verder vanuit een andere invalshoek. Er wordt door de overheid veel gesproken over het publieke belang. Als we dat horen, krijgen we daar allemaal een warm gevoel bij, maar de echte vraag is natuurlijk wat we met dat publieke belang bedoelen. Zeker als we beseffen dat, ook over de periode van de laatste twintig jaar, sprake is van de noodzaak om tot een kleinere overheid te komen. Met een kleinere

overheid die steeds minder zou kunnen ondernemen, moet je je dubbel bezinnen op de vraag wat dan de overblijvende kerntaken zijn die het publieke belang behelzen. Ik begin graag bij de heer Fonteijn met deze vraag.

De heer **Fonteijn**: Je kunt heel lang schrijven en praten over publieke belangen. Er zijn er twee waar men ook in het licht van die nieuwe organisatie veel over praat: duurzaamheid – mogen afspraken over duurzaamheid en wat betekent dat voor mededinging? – en innovatie. Neem innovatie. Dat is van belang voor eigenlijk van alles, bijvoorbeeld voor de werkgelegenheid. In de telecomregelgeving die vanuit Europa komt heeft het belang van innovatie vorm gekregen, als element om te betrekken bij de regulering, bij de vraag wat je wel en niet toestaat. In het klassieke mededingingsdenken is dat minder het geval. Een toezicht-houder heeft een gereedschapskist – energiewetten, telecomwetten, mededingingswetten – waardoor er op een andere wijze ruimte is om de publieke belangen mee te wegen. Ik denk ook dat de grenzen wel opgezocht mogen worden, meer dan misschien tot nu toe het geval is, in individuele beslissingen, bijvoorbeeld bij samenwerkingsafspraken en wat dies meer zij. Het publieke belang zou een rol van betekenis moeten spelen ten gunste van de consument, meer dan tot nu toe misschien het geval is geweest.

De heer **De Lange**: Dank u. Mevrouw Van Buchem.

Mevrouw **Van Buchem**: Ik denk dat in het kader van de sectoren waar we vandaag over spreken ook toegankelijkheid en leveringszekerheid publieke belangen zijn. Het is belangrijk dat daar goed toezicht op wordt gehouden.

De heer **De Lange**: Zijn toegankelijkheid en leveringszekerheid in het geval van telecom en energie voldoende aanwezig?

Mevrouw **Van Buchem**: Naar mijn gevoel wel. Ze zijn ook geborgd door de specifieke regelgeving die daarvoor is opgenomen en het toezicht dat erop wordt gehouden.

De heer **De Lange**: Terwijl, als je over energie praat, bij de burger toch vaak de zorg bestaat dat het uitbesteden van deze sector aan buitenlandse eigenaren niet van zekere risico's ontbloot is. Komt u dat ook tegen?

Mevrouw **Van Buchem**: Wij als Consumentenautoriteit niet, maar naar mijn overtuiging is het ook geborgd door de bestaande regels.

De heer **De Lange**: Duidelijk. De heer Combée.

De heer **Combée**: Een maatschappelijke efficiënte toegang tot producten en diensten is belangrijk. Ik denk dat ook de maatschappelijk verantwoordelijke voortbrenging daarvan een publiek belang is. Dat kan zijn in termen van duurzaamheid, van rechtvaardige arbeidsverhoudingen of van de meer ethische kant daarvan. Zo zou ik het primaire publieke belang vanuit het consumentenperspectief benoemen.

De **voorzitter**: Dank. Voordat ik het woord geef aan mevrouw Vos, heeft de heer Vliegthart nog een vraag.

De heer **Vliegenthart**: Mijnheer Fonteyn, ik wil kort met u van gedachten wisselen over het thema Europa. U hebt Europa nu drie keer genoemd, zowel bij de telefonie als bij de post. U zegt dat we uitvoering moeten geven aan Brusselse regelgeving. Kunt u, vanuit uw ervaringen bij de OPTA, inschatten hoe breed de beleidsruimte was in Nederland als je kijkt naar de Europese richtlijnen en het Europese kader waarin de afgelopen jaren beleid is gevoerd?

De heer **Fonteyn**: Bij de grote liberalisering, telecom en energie, is die beleidsruimte klein geweest. Je moest gewoon een verordening implementeren; dat is natuurlijk de liberalisering an sich. Daar heb je stukjes bij kunnen plakken. Maar ten aanzien van de fundamentele vraag of de markt open moet beschouwen ik die beleidsruimte als buitengewoon klein bij energie en telecom. Bij post is het een kwestie van timing geweest. Daarover heeft het Nederlandse parlement besloten om dat eerder dan strikt noodzakelijk te doen. Dat is een andere kwestie. De essentiële keuze of de markt open moet voor toetreders of dat we een monopolie houden, is niet door Nederlands beleid beïnvloedbaar geweest.

De **voorzitter**: Dus het feit dat in Frankrijk de postkantoren nog steeds open zijn is volgens u een tijdelijke kwestie? Het was geen vraag of we het anders konden doen, maar wanneer we het anders hadden moeten doen.

De heer **Fonteyn**: Post is een politiek heel beladen kwestie, ook tussen de landen. Maar de verordening over telecom en energie moest geïmplementeerd worden. Je kunt dan wel infractieprocedures over je afroepen en het jaren rekken ...

De **voorzitter**: Er is een beeld ontstaan, ook hier in de discussies, dat Nederland zich vaak ten onrechte heeft beroepen op Europese regels over privatisering, maar dat hangt af van het onderwerp. Naar uw inschatting geldt dat niet voor telecom en energie. Dat zou dus anders kunnen liggen voor post en spoor.

De heer **Fonteyn**: Ik maak een belangrijke opmerking daarbij. Het is liberalisering en geen privatisering. Uit het openmaken, het vrijgeven van de markt, volgt volgens alle theorieën en ook mijn opvatting dat je dan op enig moment kunt privatiseren, het eigendom van de hand kunt doen. De regels uit Brussel zien echter uitsluitend op liberalisering, het vrijgeven van de markt.

De **voorzitter**: Dat zou ook mogen met een overheidsbedrijf?

De heer **Fonteyn**: Ja. Daar zegt Europa niets over. Dat is een keuze. Of bij concurrentie op de markt de Nederlandse overheid nog een rol heeft als aandeelhouder, is een privaat besluit van de Nederlandse overheid.

De **voorzitter**: Maar dat zou in principe kunnen?

De heer **Fonteyn**: Dat kan. KPN had niet verkocht hoeven worden. Hetzelfde geldt voor energie. Dat zijn echt beslissingen geweest van Nederland zelf.

De heer **Vliegenthart**: Dan komen we op de splitsingswet. Die is in Europa op verschillende wijze en met politisering gepaard gegaan. U zegt dat er wellicht ruimte is in de manier waarop Nederland het moest doen,

maar op het feit dat het moest gebeuren, was er voor de Nederlandse politiek geen speelruimte.

De heer **Fontejn**: De liberalisering sec, namelijk het mogelijk maken van concurrentie op de markt, beoogde niet precies hetzelfde als de splitsingswet. Men heeft er in Nederland voor gekozen om te zeggen: als je concurrentie wilt, moet je in ieder geval het leveringsbedrijf in overheids handen houden en de productie, de centrales, verkopen, eventueel aan buitenlanders. Daarom heeft men het wijs gevonden om de splitsing tussen productie en netbedrijf te maken en het netbedrijf in overheids handen te houden – zodat iedereen op die snelweg kan – en de productie niet. Europa heeft op die splitsingsdiscussie geen directe invloed gehad.

De heer **Vliegenthart**: We hebben hier de afgelopen weken verschillende geluiden over gehoord. Ik vind het daarom goed om dit scherp te krijgen.

De heer **Fontejn**: Destijds, bedoel ik. Nu is het weer een andere discussie.

De heer **Vliegenthart**: Dat begrijp ik. Er is gezegd dat wat wij hier de afgelopen twintig jaar hebben gezien op het gebied van telefonie en energie, de uitwerking is van een Europees masterplan om de boel te liberaliseren en daarmee impliciet de mogelijkheid te scheppen om te privatiseren. Er is ook gezegd dat er veel Europese discussie was, maar dat die terzijde kon worden geschoven, want die was van ondergeschikt belang. Het was vooral de Nederlandse beleidscyclus die dit voorschreef. Als ik u goed begrijp, zegt u dat er qua tempo en invulling van totstandkoming van de liberalisering nationale speelruimte was, maar dat de liberalisering per se en an sich zowel op de energiemarkt als op de energie- en postmarkt moest worden ingevoerd.

De heer **Fontejn**: Dat klopt. Bij telecom is bijvoorbeeld geen splitsing doorgevoerd. KPN is eigenaar van het net. Daar zijn allerlei redenen voor. De markt is geliberaliseerd, maar KPN is eigenaar van het net. In de energie heeft men ervoor gekozen om het echt vast te zetten, waardoor de productie verkocht kon worden. Of dat wijs is, is een ander debat. Men heeft gezegd dat het netbedrijf in overheidshanden moet blijven.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Het wordt er allemaal niet simpeler op. We dachten dat het helder was, maar u maakt het allemaal weer gecompliceerd! Terecht overigens, maar het geeft aan hoe ingewikkeld de discussie is.

Mevrouw Vos, aan u het woord.

Mevrouw **Vos**: Ik wil met de genodigden de onderwerpen toezicht en verantwoording nog eens nalopen. Mijnheer Fontejn, u maakte heel duidelijk dat het belangrijk is dat, als je overgaat tot liberalisering en verzelfstandiging, er een sterke toezichthouder is met duidelijke bevoegdheden. U gaf al aan dat het een probleem is dat er vaak te veel verschillende bevoegdheden zijn voor verschillende toezichthouders. De een kan wel ingrijpen, de ander niet. U houdt eigenlijk een pleidooi om ervoor te zorgen dat de toezichthouder echt de mogelijkheid heeft om zijn werk te doen en om in te grijpen waar dat nodig is. Ik wil even met u terugblikken op de oorsprong van de OPTA in de beginjaren van de Telecomwet en de positie van de OPTA. Wat kunnen we leren van wat er is gebeurd? In het begin had KPN een vast net. In die jaren, begin jaren negentig, was dat nog van groot belang, want mobiele telefonie hadden we nog nauwelijks.

Daarvan werd gezegd: dat gaan we op afstand plaatsen. KPN was een monopolist die op afstand van de overheid in de markt zou worden gezet. De OPTA is gecreëerd om daar toezicht op te houden. Was het in die situatie überhaupt mogelijk voor de OPTA om met kracht de toezichtsfunctie te vervullen? Is dat niet erg moeilijk met een marktspeler met een monopolide positie?

De heer **Fontejn**: Ik ben nu zeven jaar bij de OPTA. U spreekt over de periode daarvoor. Je hebt een monopolist en je maakt een toezichthouder die in feite de concurrentie nabootst. De toezichthouder zegt aan de hand van je kosten welke tarieven je mag rekenen en houdt daar toezicht op. Hij legt op wat de tarieven zijn. Ik geloof absoluut dat dergelijk ex ante toezicht in theorie heel goed mogelijk is. Ik denk dat de OPTA door de vorm die het heeft gekregen, zeker in het begin erg geworsteld heeft met normen die onduidelijk waren, met eindeloze procedures bij de rechtbank, om uiteindelijk de plek te bevechten – dat is letterlijk met geweld gebeurd, zou je kunnen zeggen – die ze uiteindelijk heeft gekregen. De telecomwetgeving is in de loop der jaren ook door Brussel aangescherpt. Er zijn meer mogelijkheden tot ingrijpen gegeven in het tweede pakket. In het begin was dat niet zo en toen waren er voortdurend enorme conflicten. Dat is nu steeds minder het geval, doordat een aantal begrippen is uitgeprocedeerd en duidelijk is waar de grenzen liggen, en doordat de wetgever de regels heeft aangescherpt. Het antwoord is dus ja. In het begin was het moeizaam en het heeft zich in de gunstige richting ontwikkeld.

Mevrouw **Vos**: U zegt dat ervan is geleerd, dat de wetgever is gaan beseffen dat wetten aangescherpt moesten worden en dat zaken door onder meer rechterlijke uitspraken zijn verhelderd.

De heer **Fontejn**: Ja, en dan ere wie ere toekomt: dat is door Europese regelgeving in het bijzonder geweest.

Mevrouw **Vos**: Europese regels waren dus heel belangrijk voor deze ontwikkeling. U gaf net aan dat het naar uw idee ongelooflijk belangrijk is, als je het belang van de consument wilt behartigen, dat je scherp hebt welke bestaande belangen dat mogelijk in de weg staan. U gaf aan dat ook de overheid zelf, door overheidsbureaucratie en overheidsbelangen, in de weg kan staan. Heeft dat in het begin van KPN en OPTA ook een rol gespeeld? Heeft de overheid de OPTA dwarsgezet?

De heer **Fontejn**: Een van de fundamentele en meest overtuigende redenen om de OPTA op te richten was dat in die tijd de overheid nog aandeelhouder van KPN was. Toen zei men: leuk als je concurrentie hebt, maar als de overheid zelf én toezichthouder is én aandeelhouder van een van de spelers, heb je ook weer een hopeloze situatie. Dat is opgevangen door een onafhankelijke toezichthouder te maken. Dat heeft flinke conflicten gegeven in het begin. Het is voor mijn tijd geweest, maar de Staat had natuurlijk een financieel belang bij het welvaren van KPN en de OPTA had een belang om KPN met de neus op de feiten te drukken en om ervoor te zorgen dat KPN de tarieven zodanig maakte dat andere aanbieders konden toetreden. Dat is een fundamenteel strijdig belang. Dat is een reden dat de OPTA er is gekomen, maar dat betekende dus dat de OPTA niet alleen streed op het front met de KPN maar ook op het front met de rijksoverheid.

Mevrouw **Vos**: Heeft de rijksoverheid vanaf het eerste begin erkend dat die tegenstrijdigheid, die spanning er is en met de OPTA meegedacht over een oplossing? Of vindt u dat de OPTA in een heel lastige positie is geplaatst door de overheid?

De heer **Fontejn**: Dan kom je op het punt van de onafhankelijkheid. Dat betreft de vraag of je onder druk wordt gezet of wordt beïnvloed. Of je op enigerlei wijze wordt geleid, door de minister of wie dan ook, naar een andere beslissing dan je zelf genomen zou hebben. Dat heb ik, ondanks het feit dat er flinke casussen zijn geweest, nooit meegemaakt. Ik vind, in mijn eigen ervaring bij de NMa en bij de OPTA, dat dit nooit gebeurd is. Met andere woorden: de rijksoverheid, die overigens op enig moment geen aandeelhouder meer was maar misschien wel andere belangen had, heeft die onafhankelijkheid nooit onder druk gezet.

Mevrouw **Vos**: Dat is een heldere en belangrijke uitspraak. In de jaren daarna volgde het openstellen van de kabel. Ook daarbij heeft de OPTA nogal strijd moeten leveren om ervoor te zorgen dat de kabel echt openging en dat er meerdere spelers op konden toetreden. Was de OPTA voldoende toegerust om haar rol daarin goed te spelen? Of had zij toch meer bevoegdheden nodig?

De heer **Fontejn**: Telecom is onderdeel van een Europees kader. De Nederlandse toezichthouder en ook alle lidstaten zijn onderworpen aan het vetorecht van de Commissie als die meent dat regels niet in lijn zijn met de Europese regels. Dat keurslijf is gekozen. Wij hebben het wel als een probleem ervaren dat wij in Nederland, dat in tegenstelling tot de rest van Europa helemaal bekabeld is, in een zodanig specifieke situatie verkeerden dat wij in het keurslijf van de regels zaten. We zijn ook wel tegen Europa opgelopen. Ik had graag in een eerder stadium de kabel opengegooid. Dat is toen op regelgevende beperkingen gestuit. De vraag is of dat goed was. Naderhand is er zo veel concurrentie gekomen dat het in onze ogen niet meer nodig was. Wij hadden destijds graag meer ruimte gehad. Nu de concurrentie is doorgestoten – de kabel is helemaal vol; je hebt satelliet en mobiel – is het minder nodig om dat soort dingen te doen. Destijds was het misschien anders.

Mevrouw **Vos**: Destijds was de positie van de overheid dat ze de OPTA steunde. Of heeft de overheid daar toch anders in geopereerd?

De heer **Fontejn**: Ik geloof dat het algemene gevoel in de Kamer was dat de kabel open moest. Dat was het klassieke beeld in de maatschappij. Het waren monopolisten, echt ouderwetse monopolisten. Ik durf nu wel te zeggen dat wij dat in beginsel ook vonden, maar wij zaten in een zodanig regelgevend kader dat onze mogelijkheden om dat te doen, en dan met name om ook door de Brusselse toetsing heen te komen, beperkt was. De Nederlandse Telecommunicatiewet gaf ons net te weinig ruimte om dat houdbaar te doen. Daar heb ik eindeloze juridische analyses op losgelaten.

Mevrouw **Vos**: U zegt dus dat zowel de Nederlandse wet als de Europese regelgeving het op dat moment niet mogelijk maakte voor de OPTA om ...

De heer **Fontejn**: Ik heb het dan specifiek over de kabel.

Mevrouw **Vos**: Dat was in die tijd een belangrijk debat. Vandaag de dag heeft de OPTA twee rollen. Zij is marktmeester en moet ervoor zorgen dat de markt eerlijk werkt en dat alle partijen toegang hebben. Maar zij is er ook om publieke belangen te beschermen. Geeft dat soms spanning? Kunt u toelichten hoe zij die twee rollen vervult?

De heer **Fontejn**: Dat wordt een van de grote uitdagingen voor onze nieuwe organisatie. Wij brengen al het consumentenwerk – telecom, energie en de Consumentenautoriteit – bij elkaar in een directie. De grote vraag is hoe dat zich verhoudt tot wat je op het gebied van regelgeving en mededinging doet. De OPTA is nu voor de helft markt en voor de helft consumenten. Tot nu toe heb ik nooit echt evidente gevallen gezien tussen consumentenbelang en het markttoezicht gezien. Het beeld is dat je de markt moet regelen. Daar heb je allerlei tools en tarieven voor. Dan blijft er altijd gedoe met consumenten over. Daar moet je scherp en fel bovenop zitten, maar dat is dan aanvullend op het klassieke markttoezicht. Uw vraag is of ik botsingen waarneem en of ik iets met consumenten wil doen. Ik zie het als een aanvullende mogelijkheid om effect te bereiken.

Mevrouw **Vos**: Die twee zaken kunnen elkaar juist versterken?

De heer **Fontejn**: Dat is een van onze grote uitdagingen. Hoe zorg je dat dat goed op elkaar aansluit?

De **voorzitter**: Dat is helder. Zou uw oordeel veranderen als, bijvoorbeeld in het kader van een herreguleringsdiscussie, de overheid aanwijzingsbevoegdheden krijgt ten aanzien van uw rol als marktmeester?

De heer **Fontejn**: De grap van onafhankelijkheid is dat je los van de waan van de dag beslist. Als de overheid dat zou doen onder zware politieke druk, zou dat waarschijnlijk zijn onder druk van een van de belangrijke spelers.

De **voorzitter**: Of een beleefd maatschappelijk belang?

De heer **Fontejn**: Ik weet niet of ik uw vraag goed begrijp.

De **voorzitter**: Er is een andere toezichthouder en dat is geen onbekende, die ook optreedt als marktmeester en de belangen van de burger behartigt. Daarvoor is pas geleden de aanwijzingsbevoegdheid van de minister door het parlement aanmerkelijk aangescherpt.

De heer **Fontejn**: Is uw vraag of ik dat wenselijk vind?

De **voorzitter**: Hoe kan dit evenwicht daardoor worden beïnvloed? Er is natuurlijk een discussie gaande over herregulering en versteviging van de greep van de overheid. Waar wij naar zoeken, is wat dit zou betekenen voor uw positie en uw vermogen om de rol van marktmeester en de rol van consumentenbelangenbehartiger met elkaar in overeenstemming te brengen. Dat wordt dan wat lastiger.

De heer **Fontejn**: Ik denk dat een toezichthouder die die naam waard is, juist op basis van zijn kennis en expertise verreweg het best geplaatst is om die afweging te maken, omdat hij de markt tot in de diepte kent; meer dan misschien de puur politieke afweging. Ik zou het een onwenselijke ontwikkeling vinden als de aanwijzingsbevoegdheid voor het gedrag van de toezichthouder verder zou gaan dan die nu gaat. Ik wel eens gezegd:



noblesse oblige. Dat betekent ook dat je echt professioneel en echt kundig moet zijn; dat is dan wel de eis. In de complexiteit van vandaag de dag is dat een belangrijk gegeven. Je moet durven te sturen op wat langere termijn dan op alleen een politieke afweging op kortere termijn. Ik zou het als een achteruitgang beschouwen als het zo zou zijn.

**Mevrouw Vos:** Ik wil een algemenere vraag stellen over het toezicht op een aantal andere sectoren. De spoorsector is al een aantal keren genoemd. Daarbij is op het hoofdnet ook sprake van een monopolist, in dit geval een publieke monopolist. Die sector is op afstand van de overheid gezet. ProRail is zelfs als beheerder van het spoor een private partij, zij het met een 100% overheidsaandeel. Om die sector is veel te doen. Ik zat vanochtend ook weer in de trein. Iedereen heeft er een mening over. Het is dus begrijpelijk dat er veel commotie is. Het is ook een sector waarbij je je afvraagt waar het toezicht, de onafhankelijk toezichthouder is. Dat zou de Vervoerkamer van de NMA moeten zijn. Kunt u iets zeggen over de vraag in hoeverre een toezichthouder juist in de spoorsector een rol speelt?

**De heer Fonteijn:** De bevoegdheden van de Vervoerkamer van de NMA zijn zeer beperkt. Ze zijn eigenlijk beperkt tot de vraag in hoeverre ProRail toegang moet verschaffen tot het net. De kwaliteit, de dienstverlening en de tarieven zijn echter heel bewust in handen van de politiek gehouden. Het departement is daar verantwoordelijk voor en stuurt daarin. De toezichthouder heeft daar een minimale rol in. Ikzelf geloof dat de werkelijke problemen op het spoor veel meer te maken hebben met de vraag hoeveel er geïnvesteerd wordt. Het gaat dus niet om het toezicht, maar om de vraag hoeveel de maatschappij bereid is erin te stoppen en wat het spoorkaartje vervolgens mag gaan kosten.

**Mevrouw Vos:** Zouden dat niet zaken zijn die ook een toezichthouder kan aankaarten?

**De heer Fonteijn:** Ik vind van wel, maar ik ben daar een beetje voorzichtig mee geweest. Dat brengt ons misschien straks op de relatie tussen toezichthouders en parlement. Ik zou vinden dat een toezichthouder in zijn advocacy-rol meer zou moeten aankaarten dan wij tot nu toe gedaan hebben. Dat is een heel interessante vraag, want over de rol die je daarin zou mogen nemen wordt vanuit het openbaar bestuur ook heel anders gedacht. Ik vind in ieder geval dat je een toezichthouder, als je dit soort operaties doet, meer invloed moet geven. Of dat het probleem bij het spoor oplost ... Dat zou dan misschien weer een illusie zijn. Dan heeft straks niet de minister het gedaan, maar de toezichthouder. Daar moet je een beetje voorzichtig mee zijn. Dat de toezichthouder nu echter minimale bevoegdheden heeft en daar heel weinig mee kan, is een feit. Ik denk dat meer bevoegdheden wel zou helpen, zonder dat ik de illusie heb dat dit het fundamentele vraagstuk oplost.

**Mevrouw Vos:** Dank u. Misschien is het toch ook aardig om de volgende vraag voor te leggen aan de heer Combée en daarna aan mevrouw Van Buchem. Als u kijkt naar de rol van toezichthouders in de hedendaagse samenleving, hun rol in de bewaking van de belangen van consumenten, ervoor zorgen dat de marktwerking fatsoenlijk verloopt, kunt u dan een wat algemener oordeel geven over de stand? Wat zou naar uw idee wellicht beter kunnen?

De heer **Combée**: Om bij het laatste voorbeeld te beginnen, kun je natuurlijk nooit van een toezichthouder verwachten dat hij de capaciteitsproblemen van het spoor zal oplossen. Dat moet je daar niet van verwachten. Ik geloof wel dat er iets te winnen valt als de toezichthouder expliciet opdracht krijgt om het eindresultaat van de marktwerking voor ogen te houden. Het vervoer en het spoor zijn typisch voorbeelden waarin de toezichthouder vooral een rol heeft op de aanbodstructuur, maar eigenlijk niet op het effect daarvan op de eindgebruiker. Wat mij betreft zou dat, op plekken waar het nog niet zo goed geregeld is, een expliciete opdracht aan een toezichthouder kunnen zijn.

Mevrouw **Vos**: U zegt: je zou de toezichthouder opdracht kunnen geven om het eindresultaat als het ware te meten en publiek te maken, om daar een soort publieke verantwoording mee te organiseren. Maar wat zou de toezichthouder dan precies moeten meten?

De heer **Combée**: Meten zei ik niet. Als toezichthouders meer discretionaire mogelijkheden krijgen om in te grijpen in een marktwerkingsproces als zij zien dat die niet het beoogde resultaat voor de eindgebruiker oplevert, dan hoort daar natuurlijk bij dat die toezichthouder daar verantwoording over aflegt. In die zin moet je het meetbaar maken en ontstaat er wellicht ook een iets andere relatie met minister en parlement. Dat is bijvoorbeeld in Angelsaksische landen gebruikelijk. In het VK en in de VS is het zeer gebruikelijk dat er een andere rolverdeling is tussen de toezichthouder aan de ene kant en de wetgever, de minister aan de andere kant. Wij hebben toch de traditie dat we vrij gedetailleerd in wetten dichttimmeren wat de taakopdracht van de toezichthouder is. Daarna geven we vrij weinig discretionaire bevoegdheden aan die toezichthouder om verschillende gevallen verschillend te beoordelen. Dat is er natuurlijk ook de oorzaak van dat een toezichthouder zoals OPTA heel veel heeft moeten procederen: waar OPTA probeerde gebruik te maken van enige discretionaire bevoegdheid, werd dat direct voor de rechter in twijfel getrokken door de marktpartijen onder dat toezicht. Het is trouwens voor een parlement ook bijna ondoenlijk. Als je kijkt hoe ongelofelijk complex de Gas- en de Elektriciteitswet in elkaar zitten, ik noem maar wat, dan kun je bijna niet van een Kamerlid verwachten dat hij of zij volledig de berekeningsmethoden doorgrondt die daar achter liggen. Ik zou het niet vreemd vinden, zo'n bevoegdheid eerder bij de toezichthouder te leggen. Dan hoort daar vervolgens bij dat de toezichthouder daarover verantwoording aflegt.

Mevrouw **Vos**: En die verantwoording zou in het parlement moeten worden afgelegd?

De heer **Combée**: Dat is nu heel ongebruikelijk, maar ik zou dat eigenlijk een heel interessante richting vinden.

Mevrouw **Vos**: Het is interessant om ook van u, mijnheer Fonteijn, te horen wat u vindt van het direct afleggen van verantwoording in het parlement.

De heer **Fonteijn**: Er stond onlangs een heel interessant stukje in Het Financieele Dagblad, ik weet niet of u het gelezen hebt. Daarin werd de spoorregulering eigenlijk vergeleken met die van de energie. Men suggereerde dat je de structuur van de energieregulering heel goed zou kunnen gebruiken daarvoor. Dat vond ik een heel praktische suggestie. Was het volgende punt de parlementaire verantwoording?

Mevrouw **Vos**: Ja, de verantwoording. U doelde daar al even op. Zou het dienstig zijn voor u om direct verantwoording te kunnen afleggen over uw bevindingen en uw activiteiten, uw acties aan het parlement?

De heer **Fontejn**: Het is natuurlijk een beetje de vraag wat je verstaat onder verantwoording. Uiteindelijk is er de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik geloof dat het goed zou zijn als dat meer dan nu zou gebeuren. We hebben daarover onlangs ook als gezamenlijke markttoezichthouders een opvatting geuit in het kader van de kaderstellende visie op toezicht. Ik geloof dat het goed zou zijn als ik of in ieder geval een vertegenwoordiger van markttoezichthouders met regelmaat in het parlement vertelde wat men doet, vragen beantwoorde en accountable kon zijn voor wat ze doen.

De **voorzitter**: U zegt «meer dan nu». Dat suggereert dat er nu al op enige wijze verantwoording wordt afgelegd, maar dat is deze commissie tot nu toe niet geworden. Wat bedoelt u met «meer dan nu»?

De heer **Fontejn**: Met «meer dan nu» bedoel ik twee dingen. Ik weet dat mijn voorganger Kalbfleisch jaarlijks bij het uitbrengen van het jaarverslag dat verslag in persoon kwam toelichten aan de vaste Kamercommissie. Dat is, zo heb ik mij laten zeggen, in onbruik geraakt, niet om een of andere fundamentele reden, maar omdat er blijkbaar geen tijd of belangstelling meer voor was. Toen ik net benoemd was als voorzitter van OPTA, na het heftige debat over de kabel – ik was er net twee maanden en wist amper waar het over ging – heeft toenmalig minister Brinkhorst in een Kamerdebat gezegd: dit wordt zo technisch en zo ingewikkeld, dat ik de voorzitter van OPTA vraag om morgen in de Kamercommissie te komen uitleggen wat het probleem is.

De **voorzitter**: Daar was u vreselijk blij mee.

De heer **Fontejn**: Ik heb dat, zeker gezien het gesprek dat zich daar heeft afgespeeld, een buitengewoon goede situatie gevonden. Niet alleen nam de minister zelf het initiatief en werd het geen strijd waarin die toezichthouder zich zit te profileren en zo nodig een grote broek moet aantrekken, maar dat juist in overleg tussen de minister en de toezichthouder dat soort situaties plaatsvonden. Ik heb dat als zeer positief en leerzaam ervaren. Of je dat voortdurend moet doen, is een andere vraag, maar met regelmaat vertellen en uitleggen wat je aan het doen bent en daar in bijzondere gevallen accountable voor zijn, zou ik toejuichen.

Mevrouw **Van Buchem**: Onze ervaring is ook dat wij verantwoording via de minister afleggen. Wij zijn misschien in een bijzondere positie, in vergelijking met NMa en OPTA, omdat wij een ambtelijke dienst zijn. In die zin zijn wij geen zbo. Wij leggen verantwoording af via onze agenda, het jaarverslag en evaluaties. De eerste wettelijke evaluatie is recent gedaan. Wij hebben ook de ervaring dat er tot nu toe geen problemen waren, ook niet vanuit het ministerie, als wij verzocht werden om bijvoorbeeld een technische briefing of uitleg, of als er contacten waren met de vaste Kamercommissie. Ik denk dat dit heel behulpzaam kan zijn. Dat hebben we onder andere gemerkt toen de Wet oneerlijke handelspraktijken door de Kamer werd behandeld. Dan is het heel simpel om technische inbreng te kunnen leveren over eventuele uitvoeringsproblemen die wij voorzagen. Ik ben daar een groot voorstander van. Een ander mooi instrument vind ik het wettelijk vastgelegde maatschappelijk overleg dat wij hebben, en waarin wij met name tegenover consumentenorganisaties, maar ook VNO NCW, MKB Nederland en een aantal andere

partijen verantwoording afleggen over de keuzes die wij maken en de onderwerpen die wij oppakken. Daar doen wij ook verslag over. Ik denk dat dit ook een mooi instrument is om tegenover de maatschappij verantwoording af te leggen.

**Mevrouw Vos:** De nieuwe vormen van verantwoording tegenover de samenleving, de maatschappij en de maatschappelijke organisaties zijn inderdaad een interessant onderwerp, dat wij graag met u willen bespreken. Er wordt nu gewerkt met tal van nieuwe handvesten, visitaties, benchmarks en klantenpanels. U zegt dat een positieve ontwikkeling te vinden. Ziet u ook effecten van dit type van verantwoording? Hebt u het idee dat u uw werk beter kan doen, dat het echt effectief is en dat het in dit geval ook de consumentenbelangen ondersteunt?

**Mevrouw Van Buchem:** Naar mijn gevoel wel. Als Consumentenautoriteit zijn wij een kleine toezichthouder en bestrijken wij een heel breed terrein, namelijk alle economische sectoren behalve de financiële sector. Dan moet je ook keuzes maken welke problemen je wel oppakt en welke niet. Een belangrijke bron van informatie zijn voor ons de meldingen die ik eerder noemde via ConsuWijzer, maar het is ook heel slim om met marktpartijen te praten. De Consumentenbond zit via zijn contacten op een schat van informatie, evenals de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) en het Juridisch Loket. Bij elkaar gebracht met de input van aan de andere kant de brancheorganisaties en VNO NCW, kan dit helpen om keuzes te maken die je vervolgens ook kunt verantwoorden. We hebben zelf het gevoel dat dit een goede manier is om te werken. Uit onze eerste wettelijke evaluatie bleek dat dit ook wordt onderschreven door de marktpartijen: oké, jullie maken de goede keuzes en pakken de punten aan die wij belangrijk vinden.

**Mevrouw Vos:** Hebben de burgers ook het idee dat de informatie die op deze manier beschikbaar komt en wat u doet, voor hen van belang is?

**Mevrouw Van Buchem:** Daar hebben wij geen gericht onderzoek naar gedaan. Wat wij echter wel doen, is wat specifiek. We proberen de consumenten via het loket Consuwijzer te informeren en ze handvatten te geven om zelf hun recht te halen. Daar meten we wel jaarlijks de klanttevredenheid. Bezien wordt of mensen het gevoel hebben dat ze goed geholpen worden en dat ze iets kunnen met de informatie die ze krijgen. Dat is ons meest directe contact met de burger/consument om te polsen of hetgeen wij aanbieden ook hetgeen is waar men behoefte aan heeft.

**Mevrouw Vos:** Hoe verhoudt zich dit type verantwoording, meer richting de samenleving, marktpartijen, burgers, met de verantwoording die in het parlement via het democratisch proces wordt afgelegd, de representatieve democratie? Vindt u dat type van verantwoording voor een deel zou kunnen vervangen wat er in het democratische proces gebeurt? Of zegt u: dat zijn zaken die elkaar aanvullen?

**Mevrouw Van Buchem:** Naar mijn gevoel kunnen ze elkaar versterken. Voor ons is het belangrijk om een beeld te krijgen van de problemen die er zijn. Ook de Kamer en de signalen die wij van de Kamer krijgen, spelen daarin een rol. Kamerleden worden ook benaderd door consumenten. Dat helpt ook wat de instrumenten betreft. In ons geval is door de Kamer gevraagd of de Consumentenautoriteit wel voldoende instrumenten heeft om snel te kunnen ingrijpen. Je ziet bij de problematiek die wij aanpakken

immers vaak dat het met de formele aanpak – onderzoek, rapport opmaken en eventueel een sanctie opleggen – te lang kan duren, zodat de schade voor de consument doorloopt. Dat is duidelijk gesignaleerd in de Tweede Kamer, waardoor een discussie op gang is gekomen over de vraag of de toolbox van de Consumentenautoriteit wel op orde is. Nu zijn er stappen gezet om die toolbox op orde te brengen.

De heer **Fontejn**: Ik heb een heel korte aanvulling daarop. Wij hebben drie kernwaarden voor onze nieuwe organisatie. Daar blijkt iets uit. Die waarden zijn: openheid, professionaliteit en onafhankelijkheid. In de openheid past dit helemaal. Bij het afleggen van verantwoording moet de onafhankelijkheid in de interactie met de Kamer natuurlijk wel blijven staan. Je wordt immers niet naar huis gestuurd met de boodschap: doe het maar zus of zo. Dat wederzijdse begrip is daar wel heel fundamenteel in. Als je een onafhankelijke toezichthouder hebt, die los van de waan van de dag opereert, dan moet je die vanuit de politiek ook beschermen. Dat is natuurlijk een gevoelig punt.

Mevrouw **Vos**: Kunt u daar misschien voorbeelden van geven? Ik vraag dat om te kunnen duiden waar zich dat zou kunnen voordoen. Ik begrijp wat u bedoelt.

De heer **Fontejn**: We moeten het niet al te zwaar aanzwengelen, maar je kunt je voorstellen dat er politieke opvattingen bestaan over de zorg, waar de toezichthouder op de markt, in dit geval de NMa, iets van zou vinden. Dan zie je botsingen tussen de opvattingen over marktwerking, over publieke belangen en over de vraag of er sowieso al marktwerking moet zijn. Ik denk dat dit soort vragen er een voorbeeld van zijn hoe vlug dat debat een politieke lading krijgt, terwijl er toch niet voor niets een onafhankelijke toezichthouder is.

Mevrouw **Vos**: Ziet u een mogelijkheid om juist wanneer u verantwoording aflegt in het parlement, op een zinvolle manier dat debat te voeren?

De heer **Fontejn**: Ja, ik geloof heel sterk in dialoog op dat punt. Als je die dialoog hebt, dan is mijn ervaring dat dit buitengewoon veel helpt. Dat merk ik heel vaak als ik, ook in fel bekritiseerde beslissingen van OPTA en NMa, even losraak van de krantenkop en uitleg waarom een toezichthouder dat doet en wat die allemaal al gedaan heeft in het verleden, buiten de krant om, om ervoor te zorgen dat er een bepaalde situatie zou ontstaan.

De **voorzitter**: Misschien mag ik dit nog even aanscherpen. We naderen het einde van dit gesprek, dan mag het nog even heel scherp. Als u als directeur van de Consumentenbond, de belangenbehartiger van de consument, voor de keuze zou worden gesteld om als hoofdlijn te kiezen voor een verzelfstandigde overheidstaak, heb je dan als Consumentenbond meer vertrouwen in parlementaire controle of in controle door een onafhankelijke toezichthouder? Welke hoofdlijn spreekt u dan het meest aan? En zegt u nu alstublieft niet «dat hangt ervan af». U hoeft ook geen «ja» of «nee» te zeggen, want we zijn hier in de Eerste Kamer, maar we willen er graag wat scherpere in. We willen uw bespiegelingen horen. Hoe kijkt u hier tegenaan, want dit is toch een heel fundamentele keuze.

De heer **Combée**: Ik zei eerder dat je wat mij betreft de grens tussen waar de beleidsverantwoordelijkheid ophoudt en wat nu een politieke verantwoordelijkheid is, best wat verder zou mogen opschuiven en dat toezichthouders meer discretionaire bevoegdheden zouden moeten krijgen om in verschillende situaties verschillend op te treden. Daar zou ik voorstander van zijn. Vervolgens moet je dan wel de manier regelen waarop daarover verantwoording wordt afgelegd. Ik denk dat er twee manieren zijn die tegelijkertijd naast elkaar een plek horen te krijgen. Op dit moment is het al zo dat nagenoeg alle toezichthouders een of andere vorm van maatschappelijk overleg ...

De **voorzitter**: Mag ik u even onderbreken? Dat is een duidelijk antwoord. Het lijkt paradoxaal. U bent directeur van de Consumentenbond, dan lijkt het toch zo te zijn, althans dat zou ik mij kunnen voorstellen, dat u namens uw achterban meer invloed kunt uitoefenen op het parlement dan op een onafhankelijke toezichthouder. Waarom kiest u dan in zo'n situatie toch, natuurlijk onder randvoorwaarden en met het afleggen van verantwoording, voor de onafhankelijke toezichthouder?

De heer **Combée**: Bijvoorbeeld om redenen van snelheid. Soms ook omdat een kwestie heel erg gedetailleerd en heel precies kan zijn, waardoor het lastig wordt om dat in de Kamer op te lossen en waardoor het lastiger is om het met de minister op te lossen. Ik zeg niet dat het niet lukt, maar het is behoorlijk complex en het duurt soms ontzettend lang.

De **voorzitter**: Het gaat dus vooral om praktische overwegingen en niet om principiële redenen of om een bepaalde visie op hoe de overheid zou moeten worden ingericht?

De heer **Combée**: Er is één typisch principiële debat dat wij met bijna alle toezichthouders hebben. Wij willen graag dat toezichthouders zo transparant mogelijk zijn. Als zij een overtreding constateren, willen wij graag dat die zo snel mogelijk openbaar wordt gemaakt. Als dat gebeurt, dan zijn de consumenten het beste beschermd, want dan tuinen zij er niet in. Daar staat echter de rechtszekerheid tegenover van degene die de overtreding begaan heeft. Er moet natuurlijk wel goed onderzoek worden gedaan, de feiten moeten vastgesteld worden, er moet hoor en wederhoor plaatsvinden et cetera. Daar zit gewoon een spanning in. Dat is een debat dat typisch met de politiek gevoerd moet worden, omdat het een politieke afweging is wat je zwaarder laat wegen. Wel heel gediensdig vind ik al die maatschappelijke overleggen die wij bij de toezichthouders hebben. Soms doen we dat alleen, als consumentenvertegenwoordiger samen met andere consumentenorganisaties, maar heel vaak doen we het ook samen met de bedrijven, met de stakeholders erbij. Dat zijn heel gezonde en goede discussies. Ik ben er persoonlijk groot voorstander van om in die stakeholdersoverleggen de vraagkant en de aanbiederskant tegelijkertijd aan tafel te hebben. Dan kun je namelijk vrij goed wegen welke belangen er tegenover elkaar zijn. In dit geval is bijvoorbeeld transparantie typisch iets wat door de politiek besloten zou moeten worden. Je zorgt voor een goede discussie door het platform van die stakeholders te hebben, waar in feite die belangen vrij sterk tegenover elkaar gezet kunnen worden.

De **voorzitter**: Ik kijk even naar de commissieleden. Mevrouw Vos, was u klaar?

Mevrouw **Vos**: Ik was klaar met mijn blokje, maar ik heb nog één vraag aan de heer Combée. Die wil ik toch graag nog stellen. Het ging net over de vraag in welke sectoren de marktwerking wel en niet gelukt was. U zei dat het wat u betreft op het spoor het minst gelukt was, vergeleken bij telecom en energie. U kwam tot dat oordeel omdat daar de minste keuzevrijheid is ontstaan voor de consument. Ik wil daar een verhelderende vraag over stellen. Beoordeelt u het slagen van marktwerking met name aan de hand van de keuzevrijheid? Of zijn er ook andere factoren aan de hand waarvan u dat beoordeelt? Wellicht heb ik u verkeerd begrepen, maar daar wilde ik graag nog een toelichting op.

De heer **Terpstra**: Mag ik daar een vraag aan vastknopen? Mevrouw Jorritsma heeft in een eerder gesprek binnen het openbaar vervoer nog een onderscheid gemaakt tussen de NS en het streekvervoer, omdat in het streekvervoer volgens haar de consumentenvrijheid en de consumentenbelangen aanmerkelijk beter waren behartigd dan bij de NS. Deelt u die mening?

De heer **Combée**: Het succes van marktwerking meten wij af aan keuzevrijheid, aan de reële toegang tot keuzes voor consumenten en aan de mogelijkheid om als consument marktmacht uit te oefenen, door iets anders te gaan doen als je ergens niet tevreden over bent. In die zin vind ik de marktwerking in het openbaar vervoer minder goed gelukt dan in de andere twee voorbeelden. Net dat is dus niet mogelijk. Natuurlijk kan het zijn – dat is een ander consumentenbelang – dat in de bedrijfsvoering de efficiëntie groter wordt, omdat de druk op bedrijfsprocessen groter wordt. Uiteraard is daar ook een consumentenbelang mee gemoeid. Als ik het echter vergelijk met de twee andere sectoren, dan moet ik vaststellen dat er in de sectoren telecom en energie meer keuze en meer concurrentie is dan in het vervoer. In dat opzicht zie ik het landelijk spoorvervoer en het streekvervoer eigenlijk gelijk. De positie van de consument verschilt niet wezenlijk tussen de een en de ander.

De **voorzitter**: Dank. Zijn er bij de leden van de commissie nog andere vragen?

De heer **Kuiper**: Ik wil nog even mijn gedachtewisseling voortzetten met de heer Fonteijn over het afleggen van verantwoording in het parlement. Dat kan door zbo's, door toezichthouders, zelfs het voorbeeld van sg's is hier al langsgesproken. Laten wij het even houden bij zbo's en toezichthouders. Ik pleit tegelijkertijd voor een ruimere bevoegdheid voor toezichthouders om in eigen recht beslissingen te nemen. Stelt u zich eens voor dat het hoofd van een zbo of een toezichthouder in het parlement komt en accountable wil zijn, maar de Kamer zegt: wij zijn het toch op een aantal punten niet eens met de manier waarop u gebruik hebt gemaakt van uw vrijheid om in eigen recht te beslissen en gaan een aantal dingen teruggeven. Wat gebeurt er dan volgens u, politiek?

De heer **Fonteijn**: Dan denk ik dat de toezichthouder ... Laat ik anders beginnen. Ik vind dat het pleidooi voor meer accountability past. Het is een tegenhanger van meer bevoegdheden. Als je pleit voor meer bevoegdheden, dan moet je ook accepteren dat je opener verantwoording moet afleggen en accountable moet zijn. Als de toezichthouder in het bijzonder in individuele gevallen beslissingen neemt en daarvoor door het parlement op het matje wordt geroepen, dan vind ik dat een toezichthouder die een rechte rug heeft en stevig in zijn schoenen staat, dat beleefd, maar beargumenteerd en gemotiveerd naast zich neer zou



moeten leggen. Als het parlement dat niet accepteert, dan zal het parlement de regels moeten wijzigen. Ik geloof niet dat een toezichthouder daarvoor zou moeten zwichten. Dat is de kern van zijn onafhankelijkheid. Hetzelfde geldt als de minister tegen de toezichthouder zegt: je moet in een individuele zaak dit of dat doen. Het staat ook in de instellingswet: in individuele zaken mag de minister geen instructies geven. Ik denk dat de toezichthouder dat in zijn functie ook niet behoort te accepteren van het parlement, met alle respect voor het parlement.

De heer **Kuiper**: Dat is interessant. Je zou dus kunnen zeggen dat de minister helemaal niet over individuele zaken zou moeten gaan. Die zou je op enige afstand van de minister moeten beleggen. Wat als de Kamer hier en daar in individuele gevallen, maar vooral over de manier waarop de uitvoering geschiedt, opmerkingen maakt, en het dan toch oneens is met de toezichthouder of met het hoofd van het zbo? Dan zegt u dus dat het hoofd van het zbo dat naast zich neer zou moeten leggen. Moet de Kamer dan naar de minister gaan en zeggen: wij vinden eigenlijk dat u iets moet doen, door middel van regelgeving of hoe dan ook, om te kunnen ingrijpen in dat verzelfstandigde orgaan?

De heer **Fontejn**: Ik acht dat de Koninklijke route de gevolgd zou moeten worden.

De heer **Vliegthart**: Nog een vraag om dit goed scherp te krijgen. U zegt geen bevoegdheid zonder verantwoording. Hoe zou dat dan in de praktijk moeten gaan? Er is een debat in de Tweede Kamer en daarin wordt gezegd: aan de manier waarop u die ruimere bevoegdheid vormgeeft, zouden wij graag dit en dat willen veranderen. Dan zou de route volgens u zijn dat daarna de minister gesommeerd wordt door de Kamer, door middel van een motie of op welke manier dan ook, om een aanwijzing te geven of om de wet- en regelgeving te veranderen?

De heer **Fontejn**: Ik denk dat de toezichthouder bij zijn standpunt zou moeten blijven als het over individuele gevallen gaat. Dat is fundamenteel in alle regelgeving, zeker op het gebied van telecom en energie en dergelijke. Als het gaat om algemene beleidsinstructies aangaande de richting – dat kunt u zich ook in de zorg of op andere terreinen heel goed voorstellen – dan zou dat in ons huidige staatsrechtelijke systeem toch lopen via de verantwoordelijke minister, in dit geval die van EL&I. In sommige buitenlandse landen is dat anders.

De heer **Vliegthart**: Dan maakt u onderscheid tussen het individuele geval en de manier waarop het systeem dient te worden aangestuurd.

De heer **Fontejn**: Dat maak ik ook, want de relatie tot de minister van EL&I is ook zo dat de minister algemene beleidsbrieven kan uitdoen en algemene beleidsinstructies kan geven, maar zich niet mag bemoeien met individuele gevallen. Als er een rel is over het spoor en er zit hier een toezichthouder die de Kamer over zich heen krijgt, dan zal hij dat beleefd moeten pareren. Hij zal aan de Kamer moeten uitleggen dat de minister, als de Kamer meent dat het met de structuur te maken heeft, hem de ruimte moet geven of ruimte moet afnemen om het anders te doen. Ik kan me dat niet anders voorstellen. Het alternatief is dat je in dit geval het bestuur van de toezichthouder direct parlementaire verantwoordelijkheid geeft. Ik denk niet dat dit past in ons systeem.

De heer **Vliegenthart**: Dan hebben wij dat helder. Dan zegt u dus ook: de toezichthouder dient in de uitvoering van het individuele geval vrij te zijn en zijn rug in de verantwoording recht te houden. Tegelijkertijd vindt u dat de toezichthouder zich over de manier waarop het systeem wordt aangestuurd, te allen tijde door de minister aanwijzingen moet laten geven hoe er toezicht gehouden moet worden binnen de regels.

De heer **Fontejn**: Ja. Dat ben ik met u eens.

Mevrouw **Van Buchem**: Het nader toezicht in de individuele gevallen loopt via de rechter.

De **voorzitter**: Dank. We hebben volgens mij een lang en intensief gesprek gehad. We hoeven niet noodzakelijkerwijs de allerlaatste minuut van de gereserveerde tijd op te maken. Ik wil deze bijeenkomst echter ook niet beëindigen voordat ik u allen heb gevraagd of er nog punten zijn die vandaag niet aan de orde zijn gekomen en die u toch graag aan deze commissie zou willen meegeven.

De heer **Fontejn**: Ik kan het toch niet nalaten om te zeggen dat ik, toen ik de eerste dag van de discussies zag, de gesprekken over al deze operaties een buitengewoon negatieve uitstraling vond hebben. Mijn ervaring is dat in het bijzonder in de telecom, maar ook in de energiesector, mijn beeld zowel op het punt van de marktwerking als voor de consument aanzienlijk positiever is.

De **voorzitter**: Hebt u toen de hele uitzending gezien? Of hebt u vervolgens uw informatie vooral uit de media gehaald?

De heer **Fontejn**: Beide.

De **voorzitter**: Wij zullen ernaar streven om een zo breed en genuanceerd mogelijk beeld neer te leggen. Dank voor uw opmerking.

Dan dank ik u bijzonder hartelijk voor uw komst. Ik sluit deze bijeenkomst en deel mee dat dit de laatste openbare bijeenkomst was. We gaan nog een aantal gesprekken voeren, maar die zijn niet meer openbaar en worden dus ook niet uitgezonden. Ik dank alle drie onze gasten nogmaals voor hun komst.

Sluiting 13.46 uur.