

# 23ste vergadering

Dinsdag 19 maart 2002

Aanvang 13.30 uur

## Voorzitter: Braks

Tegenwoordig zijn 64 leden, te weten:

Baarda, De Beer, Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, De Blécourt-Maas, De Boer, Braks, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Bruchem, Castricum, Doesburg, Dölle, Dupuis, Van Eekelen, Van Gennip, Ginjaar, Hessing, Van Heukelum, Hofstede, Van den Hul-Omta, Jaarsma, De Jager, Jurgens, Ketting, Kneppers-Heijner, Van der Lans, Van Leeuwen, Lemstra, Van der Linden, Lodders-Elfferich, Lycklama à Nijeholt, Maas-de Brouwer, Meindersma, Pastoor, Platvoet, Le Poole, Pormes, Rabbinge, Rensema, Roscam Abbing-Bos, Rosenthal, Van Schijndel, Schoondergang-Horikx, Schuurman, Schuyer, Stekelenburg, Stevens, Tan, Terlouw, Van Thijn, Timmerman-Buck, Varekamp, Ter Veld, Veling, De Vries, Van Vugt, Walsma, Werner, Witteveen, De Wolff en Wolfson,

en de heren Kok, minister-president, minister van Algemene Zaken, De Vries, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en mevrouw Jorritsma-Lebbink, vice-minister-president, minister van Economische Zaken.

□

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Zwerver, Woldring, Boorsma, Eversdijk, Kohnstamm en Dees, wegens verblijf buitenlands;

Bierman, wegens ziekte;

Luijten en Ruers, wegens bezigheden elders.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 11 december 1997 te Kyoto totstandgekomen Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1998, 170 en 1999, 110) (27089, R1652);**  
- **het wetsvoorstel Wijziging van enige bepalingen van het Burgerlijk Wetboek in verband met de problematiek van vermissing van personen (27117).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **de brief d.d. 23 mei 2001 van de minister-president over het kabinetsstandpunt inzake het**

## WRR-rapport "Het borgen van publiek belang" (27771, nr. 1).

De **voorzitter**: Ik heet de minister-president, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Economische Zaken van harte welkom. Voordat ik de beraadslaging open, deel ik de Kamer mede dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de vergadering even zal verlaten in verband met het bijwonen van de stemmingen in de Tweede Kamer. Verder deel ik mede dat de minister van Economische Zaken mij heeft bericht dat zij het laatste deel van de eerste termijn van de zijde van de Kamer niet zal kunnen bijwonen in verband met de officiële opening van het hoofdkantoor van Philips Nederland.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Lemstra** (CDA): Voorzitter. Wij voeren vanmiddag een belangrijk debat over twee belangrijke nota's: de nota van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, "Het borgen van publiek belang" en de reactie daarop van het kabinet over liberalisering, marktwerking, verzelfstandiging en privatisering. Het gaat hierbij om het formuleren van algemene aandachtspunten van beleid. Het is enigszins merkwaardig dat dit debat nu pas plaatsvindt, aan het einde van bijna acht jaar Paars beleid op dit belangwekkende beleidsveld. Bij mijn weten heeft ook de Tweede Kamer nimmer een integraal debat over dit onderwerp gevoerd. Beter laat dan helemaal niet, zullen wij maar zeggen.

De CDA-fractie zal achtereenvolgens aandacht schenken aan de naar

## Lemstra

haar oordeel belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het WRR-rapport en aan het kabinetstandpunt over dit rapport, om vervolgens een aantal illustratieve berichten over dit onderwerp uit de samenleving te citeren. Ten slotte geeft zij haar oordeel over beide stukken en haar eigen visie terzake.

In het WRR-rapport, dat verder gaat dan het leveren van een denkkader voor privatisering, worden twee vragen onderscheiden, waarvan de eerste de "watvraag" is: welke belangen merkt de overheid aan als publieke belangen? Die belangen kunnen alleen goed worden behartigd als de overheid de eindverantwoordelijkheid heeft. Vanwege het politiek-normatieve karakter van de watvraag heeft de WRR die vraag laten liggen en zich voornamelijk geconcentreerd op de "hoevraag": moet de overheid die eindverantwoordelijkheid op eigen kracht realiseren of kan zij daarbij private organisaties inschakelen?

Nu blijkt uit het rapport van de WRR dat de beantwoording van de hoevraag niet kan worden losgemaakt van het antwoord op de watvraag. Weliswaar stelt de WRR in de epiloog dat hij geen antwoord geeft op de vraag of de overheid meer of minder moet privatiseren maar de WRR doet dit impliciet wél door te betogen dat de beleidslijn van het borgen van publieke belangen in de private sector wellicht te snel is gevolgd. Men stelt dat "de regering de afgelopen jaren te vaak, te ondoordacht en te onvoorbereid een keuze voor marktwerking heeft gemaakt zonder dat zij zich van de noodzaak van borging van het in het geding zijnde publieke belang bewust is geweest". Met andere woorden: men is vaak al met het spel van de privatisering begonnen voordat er spelregels waren. Het zal je maar door je eigen wetenschappelijke instituut worden gezegd!

Opvallend is dat in het begin van het rapport het borgen van het publieke belang negatief wordt geformuleerd: beletten dat iets los raakt of verloren gaat, dus voorkomen dat een publiek belang wordt genegeerd of verwaarloosd. Er wordt niet gesproken over een positieve interpretatie van borgen, te weten: de overheid behoort bepaalde garanties te geven. De WRR maakt onderscheid tussen individuele, maatschappelijke en publieke belangen. Bij de maatschappelijke

belangen gaat het volgens de raad om belangen waarvan de realisatie voor de samenleving als geheel gewenst wordt geacht. De overheid hoeft zich niet al deze maatschappelijke belangen aan te trekken. Vaak worden ze ook gerealiseerd zonder betrokkenheid van die overheid. Er is eerst sprake van een publiek belang, volgens de WRR, indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht zou komen.

Bij het borgen van publieke belangen in de private sector, dus bij privatisering, is het evident dat de overheid het welslagen daarvan voor een deel in eigen hand moet hebben. Het gaat dan om méér dan toezicht en contractvorming alleen; het gaat om het marktmeesterschap van de overheid. Dat wil zeggen dat het de overheid zelf is die ertoe kan bijdragen dat er betere mogelijkheden voor borging van publieke belangen in de private sector ontstaan, bijvoorbeeld door vooraf van overheidswege een helder institutioneel kader te scheppen. Men denke hierbij aan regelgeving, inspectie en toezicht. Als achteraf blijkt dat het marktmeesterschap hoge kosten met zich brengt, moet worden overwogen om de privatisering terug te draaien. In dat opzicht is het niet verrassend, aldus de WRR, dat de overheid zich ten aanzien van de spoorwegen onvoldoende heeft gerealiseerd welke invloed zij moest behouden om de publieke belangen van toegankelijkheid en bereikbaarheid te realiseren. In dat opzicht is privatisering niet zelden, aldus de WRR, een bewustwordingsproces.

Voorzitter. Wat voor de private sector de tucht van de markt is, is voor de publieke sector de ministeriële verantwoordelijkheid. Het borgen van publieke belangen in de publieke sector, aldus het WRR-rapport, vertoont in de praktijk aanzienlijke gebreken. Het alternatief mag niet zijn dat men in de publieke sfeer mechanismen uit de private sfeer na-aapt – men denke aan marktwerking en concurrentie – omdat de meerwaarde van de overheid nu juist is, dat zij andere en betere kansen biedt voor het borgen van publieke belangen dan de marktsector. In dit verband wordt door de WRR de ministeriële verantwoordelijkheid enigszins geproblematiseerd. Er is namelijk

een subtiel machtsevenwicht ontstaan in de rapportage van de WRR tussen de minister en haar ambtenaren, zulks vanwege de toegenomen professionalisering van die ambtenaren. Ik verwijs naar het rapport, blz. 92 en 93.

Eenzijds stelt de WRR in verband met zelfbeheer en grote verantwoordelijkheid van onderdelen van departementen, dat dit formeel in strijd zou zijn met de ministeriële verantwoordelijkheid. Anderzijds pleit dezelfde raad voor een grotere beslissruimte voor die ambtenaren, die zeer wel hand in hand kan gaan met de ministeriële verantwoordelijkheid. De raad spreekt in dit verband zelfs van ambtelijke autonomie, maar houdt tegelijkertijd de minister verantwoordelijk voor het handelen van elke individuele ambtenaar. Onzes inziens is dit een spagaat die nadere opheldering vergt. Dat de WRR meer erkenning wenst voor ambtelijke professionaliteit en zoekt naar een evenwicht met de ministeriële verantwoordelijkheid, is begrijpelijk. Dat evenwicht treft de CDA-fractie in het rapport echter niet aan.

Interessant en buitengewoon relevant is in dit verband hetgeen de voorzitter van de WRR, professor Scheltema, hierover opmerkt in zijn artikel in het Nederlands Juristenblad (aflevering 38 van 27 oktober 2002) onder de intrigerende titel: "Voldoet de ministeriële verantwoordelijkheid nog bij een professionele overheidsorganisatie?" Hij stelt daarin onder andere: "Het is geenszins vanzelfsprekend dat de beoordeling van de kwaliteit van de ambtelijke organisatie waarbij eisen van deskundigheid en professionaliteit aan de orde moeten zijn, op dezelfde wijze en via hetzelfde mechanisme moet geschieden als de beoordeling van de politieke aansturing van de organisatie. De minister komt goed weg indien hij een fout kan neerleggen bij een hem persoonlijk niet verwijtbaar disfunctioneren van een dienst", aldus de voorzitter van de WRR.

Nu de WRR en zijn voorzitter de ambtelijke professionaliteit zo'n grote plaats geven, kan het geen verbazing wekken dat men met een nieuw idee op de proppen komt. Volgens de WRR hebben wij in dit land een kwaliteitskamer nodig ter beoordeling en evaluering van de kwaliteit van overheidsorganisaties.

## Lemstra

De WRR plaats een aantal kanttekeningen bij die overheidsorganisatie die hier belicht moeten worden. Hij constateert namelijk dat de klassieke hiërarchische organisatie steeds meer is vervangen door een open netwerkorganisatie. Tegelijkertijd heeft specialisatie binnen organisaties de behoefte doen toenemen aan professionals met specifieke bekwaamheden; met andere woorden: de hiërarchische overheidsorganisatie bestaande uit de klassieke ambtenaren wordt feitelijk steeds meer vervangen door een netwerkorganisatie van deskundige professionals. Ook oud-minister Peper schetst in zijn essay dat de horizontalisering een van de belangrijkste maatschappelijke trends is waardoor de verticale ordening van de staat steeds knellender wordt als het gaat om effectieve vormen van sturing. Zijn receptuur is dan méér leiderschap en visie.

Het is relevant om over deze horizontalisering nog enkele bestuurskundigen aan het woord te laten, mede omdat de WRR deze trend onderschrijft en zich conformeert aan hun oordeel. Zo zegt de heer Frissen in 1999: "De substantiële betekenis van een politiek centrum wordt geringer, aangezien betekenisgeving zich verplaatst naar lokale, gedecentraliseerde praktijken." Van Gunsteren en Andeweg zeggen in 1994: "Men redeneert dat de sturingsinstituten en de samenleving niet meer goed bij elkaar passen." Van Braam in 1988: "Het inzicht dat de politiek niet meer alles tot in detail kan regelen, is dan ook doorgedrongen tot het politiek-bestuurlijk apparaat. Dit inzicht heeft echter geleid tot een verplaatsing van het probleem: ambtenaren zijn over steeds meer vrije beleidsruimte gaan beschikken. De feitelijke scheiding tussen politiek en ambtenarij is minder duidelijk geworden." Volgens Bekke (1997) nemen wij afscheid van het traditionele bestuur en is er sprake van een ontwikkeling naar een meer postmodern bestuur dat voluntaristisch en interactief met de samenleving ontwikkelingen stuurt. Frissen vindt dat de overheid zich dan ook niet langer moet bezighouden met de vaststelling van goed en kwaad en met wegen om dat te bereiken c.q. te bestrijden, maar dat zij zich moet opstellen als een facilitator van

maatschappelijke processen van zelfsturing.

De CDA-fractie vraagt de bewindslieden of zij deze analyses van de WRR en de aangehaalde bestuurskundigen inzake de geschetste horizontalisering en netwerkbenadering in onze samenleving delen en zo ja, welke consequenties zij daaraan verbinden voor het openbaar bestuur. Zal de versterking van het politieke primaat, zoals door dit kabinet veelvuldig wordt beleden, via de hiërarchische lijnen niet juist contraproductief inwerken op de geschetste situatie? Heeft deze trend van horizontalisering en netwerkbenadering ook niet te maken met een zekere vervaging van de publieke taken van de overheid? Met andere woorden: waar staat de overheid voor en hoe behartigt zij nog de publieke belangen? Ook hierop hebben wij gaarne een reactie van het kabinet. Of gaat men het oplossen via zogenaamde handvesten voor publieke verantwoording van de ZBO's zoals deze worden gebruikt door het Kadaster, de Informatie Beheer Groep, de Rijksdienst voor het wegverkeer en Staatsbosbeheer, waarin deze aangeven dat zij zich verantwoorden aan de samenleving – opdrachtgevers, klanten, partners en stakeholders – en de wijze waarop dat gebeurt. Of moet men het zoeken in arrangementen van verantwoording en toezicht die meer in overeenstemming zijn met de eigen verantwoordelijkheid van die organisaties, zoals visitatiecommissies van peers om hoogleraren en faculteiten in het hoger onderwijs door te lichten, die effectiever schijnen te werken dan de circulaire uit Zoetermeer?

De WRR vindt dat iedere overheidsorganisatie voor een eigen systeem van kwaliteitszorg moet zorgen. Zo zou voor ieder departement met een zekere regelmaat een visitatie aan de orde kunnen zijn als een vast onderdeel van de managementtaak. De WRR wil het proces van verantwoording extern verankeren door het instellen van eerdergenoemde onafhankelijke kwaliteitskamer voor de publieke dienst met als taak een oordeel uit te spreken over de kwaliteit van de ambtelijke dienst. De Algemene Rekenkamer is belast met de controle op rechtmatigheid en doelmatigheid van 's Rijks financiën en zou hier minder passen, aldus de

WRR. Er komt in de ogen van de raad dus een vorm van verantwoording bij die specifiek is gericht op de kwaliteit van de ambtelijke organisatie. De raad sluit af met zijn oordeel dat de regering de afgelopen jaren te vaak te ondoordacht en te onvoorbereid een keuze voor marktwerking heeft gemaakt, zonder dat hij zich van de noodzaak van borging van in het geding zijnde publieke belangen voldoende bewust is geweest. Te vaak is onvoldoende of te laat aangegeven welke publieke belangen in het geding waren, aldus de raad. Het gevolg is dat soms weer op het voorgenomen beleid moest worden teruggekomen. De raad onderbouwt deze stelling met voorbeelden, zoals de NS, de claimbeoordeling in de sociale zekerheid, de thuiszorg en de kabel.

De raad vervolgt met de mening dat het de regering in het algemeen ontbreekt aan een algemeen beoordelingskader. Het lijkt soms alsof binnen elke sector een eigen privatiseringsbeleid is ontwikkeld. Vrij vertaald zegt de WRR, volgens de fractie van het CDA, dat het de regering aan een normatieve en adequate visie heeft ontbroken. Het wordt zo langzamerhand tijd om de reactie van het kabinet op deze raadsconclusies te vernemen.

Het kabinet betwist de opmerking van de WRR dat in de achter ons liggende jaren willekeurige beslissingen over het borgen van publieke belangen zijn genomen, en stelt dat het in het verleden op verschillende onderdelen afwegingskaders heeft ontwikkeld en toegepast. Het is dan ook niet te verwonderen dat het kabinet zich niet kan vinden in de algemene constatering van de raad dat het in het afgelopen decennium te vaak te ondoordacht en te onvoorbereid een keuze voor liberalisering en marktwerking heeft gemaakt. Wel erkent het kabinet dat de vraag gesteld kan worden of in alle gevallen de gekozen vormgeving van de marktordening achteraf bezien wel de beste is geweest en of de markt in alle gevallen op de juiste manier is ingericht. Toch een klein boetekleedje dus! Evaluatieonderzoek gedurende het proces en ex post kan een vollediger beeld opleveren, aldus de regering.

Het kabinet erkent dat er ook verbeteringen binnen de publieke sector mogelijk zijn en wijst daarbij op de recent in gang gezette VBTB-operatie, die vooral de

## Lemstra

transparantie van de overheidsprestaties en de daarbij ingezette middelen beoogt te bevorderen. Het voert verder een gericht beleid om de kwaliteit van de overheidsorganisaties en het management van de ambtelijke dienst te vergroten, terwijl er proeven lopen met visitaties op onderdelen van het beleidsproces, terwijl het gebruik van kwaliteitshandvesten wordt gestimuleerd. Ik heb de indruk dat het kabinet deze opsomming nodig heeft om vervolgens de door de WRR aanbevolen kwaliteitskamer te torpederen. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en uitvoering berust bij het kabinet als geheel en bij de individuele bewindslieden. Zij leggen daarover verantwoording af aan de Staten-Generaal. Punt uit. Bovendien acht het kabinet het niet gewenst en ook niet noodzakelijk om over te gaan tot het aanwijzen van één minister, zoals door de WRR gesuggereerd, die kan worden aangesproken op de wijze waarop de publieke belangen worden geborgd.

De WRR lijkt dus door de regering niet erg serieus genomen te worden. Na een tweejarige studie komt de raad met een zeer lijvig en lezenswaardig rapport, waarin aan het eind als concrete handreiking aan de regering twee zaken worden voorgesteld, te weten een kwaliteitskamer en de aanwijzing van één minister voor de bewaking van de publieke belangen. Wat doet de regering? Zij zwiept met een brede zwaai deze aanbevelingen achter de rododendrons, met ex post nog wel de grote waardering voor het geleverde rapport! Het kabinet vindt blauwdrukken in deze problematiek niet op hun plaats. De uitwerking gaat per concreet zich voordoend geval en is derhalve maatwerk. Wel wil het kabinet nog een lijst hanteren met algemene aandachtspunten en komt dan met een tiental vragen, waarmee wij het moeten doen. Deze lijst van aandachtspunten zal volgens het kabinet kunnen worden gezien als een zo beknopt mogelijke samenvatting van de dekkaders, die sinds begin van de jaren negentig zijn ontworpen en een functie kunnen vervullen bij evaluatie van het beleid. Einde verhaal!

Ik kom nu bij een aantal illustratieve berichten uit de samenleving over dit ons zeer bezighoudende onderwerp. Het is zeer de moeite waard, te horen hoe de samenleving

reageert op het kabinetsbeleid ten aanzien van marktwerking en privatisering. Een willekeurige en absoluut niet volledige opsomming geeft het volgende beeld. Het eerste signalement houdt in dat private organisaties steeds meer maatschappelijke taken op zich nemen. Het bedrijfsleven heeft daarbij nog steeds het maken van winst als belangrijkste doelstelling, maar er vinden ook politieke ontwikkelingen binnen dat bedrijfsleven plaats. Het is zich blijkbaar steeds meer bewust van de politieke rol die het speelt, wat wellicht in zekere zin is afgedwongen door acties van single-issuebewegingen, waarbij ik denk aan het bekende voorbeeld van Greenpeace tegen het afzinken van de Brent Spar door Shell, maar ook in het kader van een reputatiemechanisme, zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Het gaat hierbij uiteraard niet om filantropie, maar om businessratio! Via deze businessratio gaat het dan, vooral bij bedrijven die in aanraking komen met de consument, om stakeholders die blijkbaar een belangrijker rol gaan vervullen dan de traditionele shareholders. Hierdoor gaat de algemene vergadering van aandeelhouders soms meer lijken op een parlement, waarin belangen van meerdere stakeholders en lobbygroepen moeten worden afgewogen. In sommige gevallen gaat het verder, wanneer het bedrijfsleven een zekere sturende rol van de overheid op zich gaat nemen. Zo lijkt Albert Heijn de sturende rol van de overheid over te nemen van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij als vertegenwoordiger van de Nederlandse Staat, nu AH als retailer eisen gaat stellen aan de primaire productiesector, waardoor boeren worden genoodzaakt, eerder op een andere productietechniek over te gaan. Dit alles overigens in goede harmonie tussen AH en het ministerie, welke partijen tot een gemeenschappelijk beleidsplan zijn gekomen, waardoor de varkensboeren door beide partijen worden gestimuleerd om tot een meer biologische productiewijze te geraken. Dit is een ketenomkering die in feite de overgang van aanbod naar vraagsturing inhoudt. Dit voorbeeld geeft aan dat de invloedsv verhoudingen tussen de parlementaire democratie, de civil society en de markt aan het veranderen zijn. Als

de politieke rol van het bedrijfsleven inderdaad gaat toenemen, zal er meer werk gemaakt moeten worden van verantwoordings- en controlevraagstukken van een private sector, die zich volgens mijn fractie steeds meer op het traditionele publieke terrein begeeft. Is het kabinet het daarmee eens?

Een tweede signalement houdt in dat ook de overheid op de ondernemende toer gaat. In de Staatscourant van 14 januari jl. lezen wij dat ondernemende provincies huisregels en codes moeten opstellen, wanneer zij zich op het grensvlak van publiek en privaat domein begeven. In de notitie Bestuurlijke lessen uit enkele provinciale affaires lezen we dat er in bestuurlijk Nederland vanaf de jaren tachtig sprake is geweest van een algemene klimaatverandering: de trend naar de ondernemende overheid (new public management). Onderdelen van die beweging zijn een meer marktgerichte opstelling van de overheid en een zakelijker bedrijfsvoering, maar ook de toegenomen bereidheid om risico's te lopen. Klassieke overheidswaarden als zorgvuldigheid, rechtsgelijkheid en procedurele kwaliteitswaarborging zijn volgens deze notitie lange tijd wat meer op de achtergrond gekomen. Volgens de Staatscourant konden de commissarissen der Koningin zich volledig in deze kenschets vinden!

Een derde signalement: het goed functioneren van de markt is ook een publiek belang. Marktfalen is in de economische theorie dan ook volgens de WRR reden voor betrokkenheid van de overheid. Zo is met de komst van de nieuwe taxiwet die vrije toetreding van nieuwkomers mogelijk maakt, de concurrentie een stuk harder geworden. Dat is op zichzelf geen probleem, want die marktwerking heeft het kabinet bewust gewild op dit terrein. Het wordt echter wel een probleem wanneer de service naar de burger – waarom het mede ging – drastisch gaat teruglopen en de taxibedrijven de service met name in de nachtelijke uren gaan terugdraaien. Ik verwijs onder andere naar berichten in het AD van 12 januari jl. over het snijden in de service in de kop van Noord-Holland. Om nog maar te zwijgen over de rellen in de hoofdstad. De CDA-fractie was niet voor niets tegen deze wet, omdat zij de serviceverlening, met name op



## Lemstra

het platteland, drastisch zag teruglopen.

Dan het vierde signalement. Het is niet voor niets dat het na acht jaar Paars beleid op het gebied van marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit niet is gelukt om in de beschermde publieke sectoren goed functionerende nieuwe ordeningen tussen publieke en private belangen tot stand te brengen. Dit schrijft de voorzitter van VNO/NCW in de NRC van 27 januari jl. Of het nu gaat om gezondheidszorg, infrastructuur, openbaar vervoer of de veiligheidssector, kwalitatief en kwantitatief wordt er onder de maat gepresteerd, aldus deze voorzitter. Inmiddels snakken vele uitvoerders in deze sectoren naar autonomie om hun professionele verantwoordelijkheid wel waar te kunnen maken. De condities daarvoor worden niet geschapen door de politiek, die nog immer gewend is de uitvoerders (het veld) van bovenaf te sturen, aldus de VNO-voorzitter. Hij komt uiteindelijk tot de conclusie dat niet valt uit te sluiten dat er maatschappelijk initiatief nodig is om tot de noodzakelijke structurele doorbraken te komen.

Ik kom op het vijfde signalement. De marktwerking faalt voor de consument, staat in de NRC van 1 februari jl.. De consumenten zijn weinig opgeschoten met privatisering en marktwerking. Klanten kunnen nog steeds amper kiezen. De paarse regering kijkt bij de privatisering te weinig naar de praktische uitvoering, aldus de Consumentenbond.

Het zesde signalement. In HP/De Tijd stond de afgelopen jaarwisseling te lezen dat de overheid haar kerntaken niet meer aan kan. Er zijn wachtlijsten in de gezondheidszorg. Scholieren worden naar huis gestuurd. Het openbaar vervoer is een janboel. De politie is nergens te bekennen. Hoe Nederland ruw ontwaakte uit de poldereuforie! Het tijdschrift vervolgt met: De verklaringen voor het steeds slechter functioneren van de openbare diensten zijn al jaren dezelfde: toenemende werkdruk, meer bureaucratie, afknijpen van budgetten en permanente reorganisatie.

Nog een signalement. De terugtrekkende overheid heeft haar langste tijd gehad. De slinger gaat nu de andere kant op, aldus de Amsterdamse burgemeester Cohen

tijdens zijn jongste nieuwjaarsrede. Hij zegt dat er bij de burgers in zijn stad het gevoel bestaat dat het zo niet langer gaat. Hij noemde daarbij niet alleen het gevoel van onveiligheid. De Amsterdammers maken zich blijkbaar ook grote zorgen over de kwaliteit van het onderwijs, het gebrek aan voorzieningen voor de jeugd en het tekort aan betaalbare woningen.

Een volgend signalement. Marktwerking in en rond de publieke sector heeft jarenlang op brede politieke instemming kunnen rekenen. Daarin is inmiddels verandering gekomen. Optimisme over het nut van liberalisering en privatisering heeft, ook onder de coalitiepartijen, plaats gemaakt voor een terughoudende stemming, aldus de commissie-Van Thijn van de Wiardi Beckman Stichting in de discussienota "Privatisering en de hervorming van de publieke sector" van september 2001. Er is geen simpele weg terug naar de overheid als enige publieke dienstverlener. Het is noodzakelijk, aldus de commissie, een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling te vinden tussen de overheid, maatschappelijke organisaties, private ondernemingen en individuele burgers. Maatschappelijke organisaties hebben een sterk stempel op de Nederlandse verzorgingsstaat gedrukt, van het onderwijs tot de sociale zekerheid, van de gezondheidszorg tot de volkshuisvesting. Een dergelijke vervlechting van staat en maatschappij belichaamt ook een traditie waaruit op zoek naar vernieuwing van de publieke sector inspiratie valt te ontleen. Daarmee kan een alternatief worden geboden voor het eendimensionale "markt, markt en nog eens markt", aldus de samennemers van deze belangrijke discussienota van de Wiardi Beckman Stichting.

Een volgend signalement. Markt en staat zijn, althans op dit moment, de twee ijkpunten waaraan ook het Nederlandse bestel wordt gemeten, maar, aldus de heer Tjeenk Willink, de Nederlandse traditie is een andere dan de Angelsaksische of de Franse. Wij hebben bij ons wel degelijk te maken met een wereld daar tussenin, door sommigen aangeduid met non-profit en non-gouvernemental; noch markt, noch staat. Waarom, zo vraagt onze vroegere Kamervoorzitter zich af tijdens een SCP-conferentie over de

toekomst van de Nederlandse non-profitsector, waarom zijn wij eigenlijk afgestapt van de vroegere aanduiding "particulier initiatief", met dat subtiele onderscheid tussen pi met kleine letters (de initiatieven van particulieren) en PI met hoofdletters (de instituties uit de verzuilde groepstraditie)?

Hij blijft het opvallend vinden dat in sommige Nederlandse staatsrechtboeken behalve aan het staatsrechtelijke begrip decentralisatie aan die andere begrippen die in de opbouw van ons bestel zo'n belangrijke rol hebben gespeeld, subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring, nauwelijks tot geen aandacht meer wordt besteed. Toch zou de stelling te verdedigen zijn dat in Nederland meer dan elders de overheid bestond bij de gratie van het particulier initiatief en de beginselen die daaraan ten grondslag lagen.

De heroriëntatie op de rol van de Staat in de moderne samenleving, die wordt belemmerd door een gebrekkige theorievorming, zou daarom zeer geholpen zijn, aldus nog steeds Tjeenk Willink, met een nauwkeurige analyse van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren – van sociale vernieuwing tot privatisering – en met een herbezinning op de uitgangspunten die bij de opbouw van het Nederlandse staatsbestel een belangrijke rol hebben gespeeld. Ook dat leidt tot een hernieuwde aandacht voor het particulier initiatief.

De vice-voorzitter van de Raad van State concludeert dat het particulier initiatief organiseert en uitdrukking geeft aan de verscheidenheid die de Staat moet respecteren, hetgeen geen staatsonthouding betekent. Hij citeert hierbij met instemming professor Koekoek: "De Staat integreert als publieke rechtsgemeenschap de niet statelijke betrekkingen op zijn territorium, maar laat hierbij de eigen aard van andere sociale verbanden en relaties onaangetaast"; een en ander, aldus Tjeenk Willink, zolang respect en gelijkberechtiging zijn gewaarborgd.

In Trouw van 26 januari jl. lezen wij dat de GGD's in de grote steden harde kritiek hebben op het sociale beleid van de energiebedrijven. Sinds de openbare nutsbedrijven zijn geprivatiseerd, gaan de stroomleveranciers in hun ogen te snel over tot afsluitingen en valt met hen amper te praten over betalingsregelingen of schuldsanering.

## Lemstra

Hulpverleners ervaren de commercieel geworden bedrijfstak als steeds killer. De teams van de GGD die burgers met problemen begeleiden, konden voorheen rekenen op de samenwerking met het provinciale of gemeentelijke energiebedrijf door via versoepeling van de betalingsregeling het afsnijden van primaire voorzieningen te voorkomen.

Commissaris van de Koningin Franssen merkt in zijn column in de Staatscourant het volgende op. Na de gedegen robuustheid van ons verzuild bestel is in de jaren zestig en zeventig gepoogd, het maatschappelijk leven te ordenen door middel van overheidsarrangementen; wetgeving en beleid voor praktisch elk facet van dat maatschappelijk leven. Met minstens evenveel elan is in de jaren tachtig en negentig – ook de CDA-kabinetten hebben hieraan meegedaan – het heil gezocht in prikkels van meer marktwerking. De overspannen verwachtingen hiervan kwamen niet uit met als gevolg dat enige tijd een meer pragmatische koers werd gevaren; minder wetgeving met een herordenend karakter ofschoon de productie van overheidsbeleid wel doorging en niet afnam.

Minister **De Vries**: U geeft een groot aantal citaten en het valt mij op dat geen van de aangehaalde personen lid is van het CDA. Het lijkt mij interessant om van u te vernemen of u het met deze opinies eens bent. Of geeft u zomaar een bloemlezing van knipsels waarin het kabinet straks kan grabbelen zonder te weten wat u daar zelf van vindt?

De heer **Lemstra** (CDA): Het is fantastisch dat u zo uitnemend luistert, want ik ben net toe aan de zienswijze van de CDA-fractie op het voorgaande.

Minister **De Vries**: Gaat u nu in op de voorbeelden?

De heer **Lemstra** (CDA): Ja.

De CDA-fractie vindt dat het kabinet zich in zijn reactie op het WRR-rapport al te gemakkelijk van de gesignaleerde problemen af maakt. Het neemt de analyses, aanbevelingen en conclusies van zijn eigen instituut kennelijk niet erg serieus. Waarom wijst men de door de WRR gesuggereerde kwaliteitskamer af die op een onafhankelijke wijze het maken van en het

metatoezicht op de kwaliteitssystemen van de overheid kan toetsen? Gaarne hierop een reactie.

Het kabinet gaat dan toch voorbij aan de vanuit de samenleving veelvuldig geuite klachten over de verloederding van onze publieke sector, de filevorming in het verkeer, de zorg, het onderwijs en sinds kort ook weer de volkshuisvesting en de gevangenissen.

Mijnheer de voorzitter. De achteruitgang in onze publieke sector is gebeurd mede op basis van door het kabinet gehanteerde denkkaders en de zogenaamde lijst van aandachtspunten. Waarom, zo vraagt de CDA-fractie zich af, teren wij in ons land bewust of misschien wel onbewust in op onze publieke sector? Natuurlijk gaat het om een dynamisch proces, maar dat maakt het belang van een scherpe definiëring van de publieke belangen en de borging ervan alleen maar groter.

De bestaande arrangementen in de zorgsector en het onderwijs laten gaten vallen waar het gaat om de aansluiting tussen vraag en aanbod. Daarmee wordt de noodzaak van een borging van de publieke belangen in deze sectoren alleen maar urgenter. Wij moeten vaststellen dat in de achter ons liggende jaren een publiek belang zoals de toegankelijkheid onvoldoende kon worden gewaarborgd.

De CDA-fractie is het in principe eens met het oordeel van de WRR dat de regering de afgelopen jaren te vaak, te ondoordacht en te onvoorbereid een keuze voor marktwerking heeft gemaakt zonder dat zij zich van de noodzaak van borging van de in het geding zijnde publieke belangen voldoende bewust is geweest. Ook de door ons genoemde signalen vanuit de samenleving getuigen daarvan. De overheid is zich naar de mening van de CDA-fractie te weinig bewust geweest van de noodzaak de markt op de juiste manier te conditioneren. Met andere woorden, de overheid is tekortgeschoten in haar rol als marktmeester. Men kan het met de WRR eens zijn dat de rol van marktmeester voor de overheid relatief nieuw is, dat de overheid nog aan deze rol moet wennen, dat die rol lastig is en dat de mogelijkheden om de markt te "maken" niet onderschat mogen worden. Dit alles laat onverlet dat het basisprincipe overeind blijft dat de publieke belangen door het marktmeester-

schap van de overheid gediend kunnen worden en dat het falen van de privatisering eerder aan een tekortschietend marktmeesterschap dan aan inefficiëntie van de private sector geweten zou moeten worden.

De CDA-fractie is het van harte eens met de aansporing van de WRR aan de verantwoordelijke bewindslieden om projecten in het kader van het gevoerde marktwerkings- en privatiseringsbeleid steeds te evalueren. Zij vraagt zich daarbij af wat de regering tot nog toe met deze aansporing heeft gedaan. Als het kabinet, gegeven de erkenning dat de nodige vragen resteren, adequate evaluaties niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk acht, wat betekent dit dan voor de door het kabinet, althans de minister van Economische Zaken, zo gewenste voortgang van meer marktwerking, nu men nog geen lering heeft kunnen trekken uit die evaluaties? Graag hoor ik hierop een reactie van het kabinet.

De CDA-fractie vraagt zich verder af of het langzamerhand geen tijd wordt om het debat te openen over de vraag waar de overheid wel en waar zij niet verantwoordelijk voor is of wil zijn – waar zij "voor gaat" om het in hedendaags jargon te vatten – teneinde te voorkomen dat de chaotisering van het openbaar bestuur zal gaan toenemen. Met de term "de overheid als netwerker in onze samenleving", wordt het beeld alleen maar diffuser.

Wij erkennen graag dat dat debat lastig zal zijn, omdat het over vele zaken tegelijkertijd zal gaan. Het gaat over de publieke zaak, de overheid, de democratie, de politiek, het primaat van de politiek maar ook over de markt, het poldermodel en maatschappelijke waarden en normen. Daarnaast gaat het over uiteenlopende organisaties, beleidssectoren en bestuurslagen.

Het kabinet kan zich er niet zo gemakkelijk van afmaken door de stelling van de WRR te onderschrijven dat de overheid zich maatschappelijke belangen pas dan behoeft aan te trekken, wanneer de markt of de samenleving daarin niet op een bevredigende wijze zelf voorziet. Deze conclusie is te eenzijdig. De taak van de overheid is geen restant van wat de markt en de samenleving overlaten. Dat is slechts één kant van de medaille. De taak van de overheid is immers een tweeledige. Enerzijds voorwaarden scheppen voor markt en samenleving, opdat de eigen

## Lemstra

verantwoordelijkheid kan worden gedragen. Daarnaast heeft de overheid een eigen kerntaak: het leggen van vloeren, bijvoorbeeld toegankelijkheid in de zorg, een schild voor de zwakken en het waarborgen van het publiek belang. Graag hoor ik hierop een reactie van het kabinet.

De CDA-fractie moet ook constateren dat de greep van de klassieke politieke instituties, zoals het kabinet en het parlement, op maatschappelijke ontwikkelingen is verzwakt. De collectieve afweging van waarden is in gevaar gekomen. De behartiging van publieke waarden zoals toegankelijkheid spreekt niet langer voor zich!

Het articuleren van het publieke domein en vooral van het algemeen belang verdient een prominente plaats in het publieke debat, zo stelde de heer Dijkstal, fractievoorzitter van de VVD, onlangs in een publicatie. Een duidelijke discussie over wat in de eenentwintigste eeuw publieke taken zullen zijn, is volgens hem gewenst. Die discussie moet door de politiek gevoerd worden.

Wij zijn dat van harte met hem eens. Deze discussie is ook van belang, omdat zich tussen belangrijke delen van het openbaar bestuur en de samenleving allerlei vormen van sturing, verantwoording en toezicht ontwikkelen die kunnen concurreren met de meer klassieke vormen van de politiek-bestuurlijke piramide. Dat kan bijdragen aan een legitimiteitsverlies van de klassieke politieke instituties.

Ook de inhoud van het begrip ministeriële verantwoordelijkheid is hierbij in het geding. Wanneer de WRR min of meer veronderstelt dat de ministeriële verantwoordelijkheid moet worden aangepast aan de ambtelijke professionaliteit en niet omgekeerd, is dat naar de mening van onze fractie gebaseerd op een eenzijdige argumentatie en draagt het bij aan een departementale technocratie. Bovendien beschouwt de CDA-fractie het spreken over ambtelijke autonomie als een bestuurskundige misvatting en in strijd met elke interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid. Graag hoor ik hierop een reactie van het kabinet.

**Minister De Vries:** Het is de heer Lemstra toch bekend dat al jaren geleden een brief aan beide Kamers is gestuurd, waarin staat dat volgens

het kabinet de ministeriële verantwoordelijkheid voor alles geldt en dat wij dus niets met theorieën over vergroezing enz. te maken hebben? Ik denk dat de heer Lemstra toch naar de bekende weg vraagt.

De heer **Lemstra** (CDA): Nee, dat doe ik niet, want ik spreek hier niet in de richting van het kabinet, maar ik spreek over het rapport van de WRR. Wij zijn het niet eens met de stelling van de WRR en de voorzitter daarvan dat er sprake is van twee soorten ministeriële verantwoordelijkheid, een voor de kwaliteit en een voor het beleid.

**Minister De Vries:** De heer Lemstra weet toch dat het kabinet het daar ook niet mee eens is?

De heer **Lemstra** (CDA): Dat hoop ik opnieuw te horen.

De WRR heeft in zijn rapport met klem de vaststelling van een uniform beleidskader ten behoeve van de borging van publieke belangen bepleit. Ook in deze Kamer is bij herhaling en door meerdere fracties aangedrongen op een integrale beleidsvisie op marktwerking, liberalisering, privatisering en verzelfstandiging. De regering kiest voor geen blauwdrukken en voor ad-hocbeslissingen. In onze wijze van zien gaat het niet om blauwdrukken, maar om een beleidsvisie, om een normatief kader, opdat van adequaat beleid sprake kan zijn.

Wij dringen er dan ook bij het kabinet op aan om op basis van de eerdergenoemde evaluaties te komen met een integrale beleidsvisie op marktwerking en privatisering. Naar onze mening mogen dergelijke beslissingen niet geïsoleerd – in de zin van binnen enge departementale schotten – worden genomen, maar vragen zij om een duidelijke, geïntegreerde visie, een helder bestek van transparante besluitvorming, goede regelgeving en scherp toezicht. De CDA-fractie hoopt dat het antwoord van de regering leidt tot deze adequate beleidsvisie.

De minister van Binnenlandse Zaken vroeg al waar het CDA staat in dit debat. Het CDA is voor een betrokken samenleving en een betrouwbare overheid. Wij willen een betrokken samenleving, waarin de burgers en hun verbanden zelf verantwoordelijkheid kunnen dragen en zo hun betrokkenheid vorm kunnen geven. Meer zeggenschap en

keuzevrijheid in de zorg en in het onderwijs zijn in deze visie essentieel.

Bij die betrokken samenleving hoort een betrouwbare overheid, die daadkrachtig en herkenbaar is op terreinen zoals veiligheid, infrastructuur en handhaving van wet- en regelgeving, dus een einde aan de gedoogcultuur! De overheid moet echter ook de kunst van het loslaten beheersen. Onder de kabinetten van paars houdt de overheid naar de mening van onze fractie soms vast waar zij los moet laten, zoals in het onderwijs en in de zorg, en laat zij los waar zij vast zou moeten houden, bij de infrastructuur en de veiligheid.

De politiek moet niet de tijd tussen de vingers laten doorglijpen, omdat zij soms vastzit tussen de noodzaak van verandering, de wens tot behoud van het bestaande en een gebrek aan visie op wat ervoor in de plaats kan komen. Vaste waarden blijven bij het CDA gebaseerd op betrokkenheid, verantwoordelijkheid en gemeenschapszin van mensen en hun organisaties. Deze waarden wijzen ondermeer op het terrein van de zorg naar een andere weg dan een pure keuze tussen of markt of overheid.

Naar de mening van onze fractie is het middenveld weer in. "There seems to be more between market and state than we know." Dat hing al een poosje in de lucht, met name in de politieke en sociale filosofie, maar gaandeweg tekent zich rond de waardering van het middenveld een herschikking van politieke posities af. Zo woedt in Duitsland anno 2002 een ware strijd om "die neue Mitte". "Mitte" staat bepaald voor meer dan de strijd om de middengroepen, de middenklasse en de kleine ondernemers. "Mitte" gaat vooral om de maatschappelijke ruimte tussen staat en markt: om het gezins- en familiebeleid, om de kwaliteit van het onderwijs en de speelruimte die er is voor scholen, om sociale cohesie in de buurten en om de gezondheidszorg die te maken heeft met een ouder wordende bevolking.

In het Engelse taalgebied zien wij vergelijkbare patronen. Blair en de zijnen zinspelen op een "third way to a good society": niet de staat noch de markt, maar de creativiteit en de sociale aspiraties van burgers wil men volop de ruimte geven. Helemaal lukken wil het kennelijk niet: reden waarom Etzioni in 2001 is gevraagd, nog eens duidelijk te

## Lemstra

maken waarom het nu allemaal te doen was. Etzioni spreekt vervolgens vrij duidelijke taal: het zijn communities, het is het particulier initiatief waarop de samenleving moet gaan terugvallen om sociale missies tot een goed einde te brengen. Waarom? "Because they can fulfil them at lower public costs and with greater humanity than either the state or the market. They may well be the most important new source of social services in the foreseeable future." Wij lezen dit in "The third way to a good society" van Etzioni.

In ons eigen land is die ontwikkeling ook te bespeuren. Het moderne gezins- en familiebeleid staat in het brandpunt van de aandacht, vraagsturing in de zorgsector en persoonsgebonden budgetten moeten ruimte gaan vrijmaken voor creativiteit en sociale betrokkenheid, over scholen wordt gesproken in termen van maatschappelijke ondernemingen en woningbouwverenigingen buigen zich over hun sociale missie. Ondernemend zijn zonder winst oogmerk is daarbij het devies.

Op sociaal-economisch terrein zien wij iets soortgelijks: een revitalisering van de rol van de sociale partners. Dat is de reden waarom de laatste jaren gesproken wordt van "maatschappelijk ondernemerschap". Niet ten onrechte wijzen sommigen erop dat wij hier dicht aanzitten tegen het maatschappelijk verantwoord ondernemen: een concept dat zijn wervingskracht met name ontleent aan het verzet tegen het casinokapitalisme, dat zich fixeert op snelle winsten en de beursnoteringen leidend maakt bij bedrijfsbeslissingen. Daarom heten zij ook maatschappelijke ondernemingen. De sociale missie prevaleert niet alleen boven het rendementsdenken, zij is ook leidend voor de ondernemingszin. Zij worden niet meer tot in alle uithoeken van hun bestaan gewikkeld in overheidsregels en administratieve bepalingen, maar integendeel uitgedaagd om zich ondernemend en initiatiefrijke op te stellen.

Het middenveld is weer in. Het Sociaal en cultureel planbureau voorzagt ons reeds van een fraaie studie naar de Nederlandse non-profitsector in een vergelijkend perspectief. De kracht van die studie schuilt in haar open einden: het zijn even zovele punten voor een toekomstgerichte agenda. Een

offensieve conceptie van het middenveld is nodig: sociaal bewogen en zakelijk in de aanpak. Alleen door de waardeoriëntaties te verbinden met praktisch idealisme is er voor non-profitinstellingen in onze ogen een toekomst weggelegd, en daarmee inderdaad voor de humaniteit van onze samenleving. De CDA-fractie is benieuwd naar de visie van het kabinet op deze ontwikkelingen in het middenveld en ziet derhalve gaarne een reactie hierop.

Ik kom te spreken over de betrouwbare overheid. Naast deze visie op het maatschappelijk middenveld als belangrijke actor tussen markt en overheid, maak ik nog een enkele opmerking over de overheid, de publieke actor. De CDA-fractie stelde reeds dat de overheid een betrouwbare overheid moet zijn, een overheid die zich op haar kerntaken richt en die dan ook daadwerkelijk en zorgvuldig uitvoert. Het moet een overheid zijn die grenzen durft te trekken en ze ook handhaaft. Het moet een overheid zijn die de wachtlijsten in de zorg, de files op de weg en de tekorten in het onderwijs oplost of daarin althans een duidelijke regie voert. Het gaat, kortom, om een duidelijk herkenbare overheid en niet om een mede-netwerkspeler of "just another actor". Daarbij past ook dat verantwoordelijkheden worden teruggegeven aan de samenleving en aan de mensen zelf. Het politieke systeem heeft in onze ogen in toenemende mate moeite om het algemeen belang vast te stellen, vaak ten gevolge van de crisis in representatie. Deze zijn vaak vluchtig en niet langer intersubjectief. De overheid denkt het probleem ten dele op te lossen door het ambtelijk stelsel meer discretionaire bevoegdheden toe te kennen. Dit lost naar onze mening echter het probleem ook niet op. De objectiviteit en de neutraliteit van ambtenaren komt daarmee onder druk te staan, omdat de legaal-rationele regels niet langer toereikend zijn voor het proces van de beleidsvoering. Bovendien brengt dat ook onnodige spanning teweeg in de relatie tussen politiek en ambtelijke organisatie.

Naar de mening van de CDA-fractie wordt de overheid geacht orde te scheppen in de pluraliteit van wensen en eisen die leven in de maatschappij, door deze af te wegen en vervolgens op gezaghebbende

wijze toe te delen aan die maatschappij. De overheid hoort de waarden in de samenleving te herkennen en, waar nodig, aan die samenleving terug te geven. Dit betekent volgens onze fractie dat allerlei elementaire diensten die de overheid uit hoofde van haar sociaal-grondrechtelijke inspanningsverplichting moet garanderen, naar hun aard niet a priori bij die overheid thuis hoeven te horen. Ik denk dan aan het verstrekken van onderwijs, volkshuisvesting, zorgverlening etc.

Het borgen van het publiek belang in termen van elementaire en daarom sociaal-grondrechtelijk benoemde prestaties moet de overheid dan ook vooral voorwaardenscheppend doen. Het moet de financiële randvoorwaarden creëren, de geografische toegankelijkheid garanderen en op de kwaliteit toezien. Het gaat hier in wezen om de waarborgfunctie van het recht. De overheid treedt niet in de eigen originaire, dus niet van de overheid afgeleide, bevoegdheden van derden. Het gaat om de eigen verantwoordelijkheden van burgers en hun onderscheiden verbanden. Het gaat tevens om de aanspraakfunctie. Mensen kunnen aanspraak maken op de beschikbaarheid van vitale voorzieningen in termen van toegankelijkheid in financiële maar ook in geografische zin. Het gaat om de normerende functie. De overheid moet arbitrerende, bijvoorbeeld, regels stellen met betrekking tot toegankelijkheid en kwaliteit van diensten.

Zelf presteren doet de overheid rond de kernmomenten van de rechtsstaat. De overheid moet zorgen voor een politieke en juridische infrastructuur. Het gaat bij dit alles uiteindelijk om de verantwoordelijkheid als deugd, die van groot belang is voor het maatschappelijk draagvlak voor de sociale rechtsstaat en die in samenhang met de toenemende betekenis van maatschappelijke verbanden voor het behartigen van ook die verzorgingsstaken waarmee publieke belangen zijn gemoeid tot een osmose van publiekrecht en privaatrecht kan leiden.

Ik kom ten slotte bij de overheid als organisatie. De CDA-fractie is het eens met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat de overheid niet zonder meer vergeleken kan en mag worden met ondernemingen in het bedrijfsleven



## Lemstra

en dat het algemeen belang de bindende factor is voor het overheidsoptreden in plaats van primaire klantgerichtheid. Een zekere trots op de publieke sector heeft ook iets te maken met de beschavingcultuur in een land. Verloedering van de publieke sector leidt onzes inziens tot corruptie en absoluut tot non-respect van de burger. Het terugbrengen van een "esprit de corps" is van levensbelang voor de ambtelijke dienst. Dat betekent ook dat bewindslieden en politici weer respect en waardering opbrengen voor hun medewerkers en voor hen gaan staan als zij publicitair in de gevarenzone komen.

Ook dit is een pleidooi voor een sterk verticaal arrangement binnen een horizontaliserende overheid en samenleving. Voor dit verticale arrangement is een aparte set van normen en waarde nodig. In haar boek *Systems of survival* geeft de schrijfster Jane Jacobs een eigentijdse ondersteuning van De Tocqueville's visie "that manners and mores are much more important than laws in sustaining the world's democratic experiments". Een van die normen en waarden is het wederzijds vertrouwen in de loyaliteit van bewindspersonen en top-ambtenaren. Met de noodzaak het bedrijfsleven meer kansen te geven, met een grotere nadruk op marktwerking, groeide ook de opvatting dat de overheidsorganisatie meer als bedrijf moet worden beschouwd. Het ijkpunt voor verbetering in die organisatie werd in de private sector gezocht. Wij zien het terug in de terminologie: overheidsmanagement, producten, klanten enz. Niet het politieke en publieke belang, maar het bedrijfsmatig werken werd de norm voor de overheidsorganisatie. Daarmee werd onzes inziens gaandeweg ook steeds meer de taak van de overheid als spelbepaler en arbiter uit het oog verloren en werd zij daardoor meer medespeler tussen de andere spelers in het maatschappelijk krachtenveld. Elk overheids-handelen moet naast eisen van effectiviteit en doelmatigheid bovenal voldoen aan eisen die de rechtstaat stelt, zoals rechtsgelijkheid, rechtvaardigheid en rechtszekerheid.

Voorzitter. De CDA-fractie wacht met belangstelling de reactie en de visie van het kabinet op deze beschouwing af.

□

De heer **Hessing** (D66): Mijnheer de voorzitter. In *Smaak*, het huisblad van de Rijksgebouwendienst, staat in het februarinummer van dit jaar een interview met Wim Derksen, vanaf 1 januari de directeur van het Ruimtelijk planbureau. De naam van dit bureau roept, ongetwijfeld ten onrechte maar niettemin, beelden op over de maakbaarheid van de samenleving die decennialang in Oost-Europa, de voormalige Sovjet-Unie voorop, als wenkend perspectief werden hooggehouden. In dat interview laat Derksen, een voormalig lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, zich het volgende ontvallen: "Ik wil dingen doen in Den Haag. Ik heb niet meer de drive om een artikel te schrijven zonder te weten wat er mee gebeurt. Dat is de besmetting van de WRR en al die commissies. Het verdwijnt in een wetenschappelijk tijdschrift".

Het doet mij deugd dat vandaag in ieder geval een belangwekkend rapport van de WRR aan de vergetelheid wordt onttrokken en gevrijwaard wordt van een louter wetenschappelijke beschouwing. Daarmee is overigens niet gezegd dat bespreking in deze Kamer op voorhand leidt tot een brede maatschappelijke bekendheid, laat staan dat het het startpunt is van een brede maatschappelijke discussie. Mijn fractie heeft echter hoe dan ook met grote waardering kennis genomen van het rapport Het borgen van publiek belang van de WRR.

De WRR heeft op een rationele manier een poging gedaan om te bezien op welke wijze publieke belangen het beste kunnen worden georganiseerd. In de woorden van de WRR is een antwoord geformuleerd op de vraag hoe publieke belangen, maatschappelijke belangen waarvoor de overheid zich eindverantwoordelijk weet, het beste zijn te borgen in de zin van "beletten dat iets los of verloren gaat". De WRR heeft zelf het initiatief genomen tot dit rapport. Op zichzelf is er inderdaad alle aanleiding op in te zoomen op de vraag op welke wijze publieke belangen het beste kunnen worden gediend. De vraag of de overheid en, zo ja, onder welke voorwaarden, meer moet overlaten aan de markt, is weliswaar een vraag van alle tijden, maar niet ontkend kan worden dat in de achterliggende jaren de nodige

stappen op dit vlak zijn gezet. Ongetwijfeld zal deze discussie in de voor ons liggende periode op onderdelen in alle hevigheid voortgang vinden. Tegen deze achtergrond is het zaak dat de overheid zich bezint op de consequenties van de ingezette privatiseringen. Terecht heeft de WRR aangegeven dat het rapport geen aanzet beoogt te zijn tot een evaluatie van de reeds ingezette privatiseringen, omdat het daarvoor nog wat vroeg is. Dit laat echter onverlet dat reeds opgedane ervaringen wel degelijk zijn benut bij het opzetten van dit rapport.

De waarde van dit rapport is vooral daarin gelegen dat beter dan voorheen zorgvuldig getoetst kan worden of de borging van publieke belangen toereikend is ingericht. De WRR geeft daarbij aan dat de vraag naar de optimale behartiging van publieke belangen wel eens lijkt te gaan om een wedstrijd tussen overheid en markt. In die wedstrijd staat de overheid dan model voor hiërarchie, budgetmechanisme en democratie en de markt voor prijsmechanisme en concurrentie. Het is juist deze benadering – zoals de WRR naar het oordeel van mijn fractie terecht aangeeft – die weinig vruchtbaar is. Het gaat veeleer om de vraag in welke sector, privaot of publiek, en door welke combinaties van methoden het in het geding zijnde publieke belang het beste kan worden geborgd. Het is deze pragmatische benadering die moet leiden naar een beredeneerde keuze en niet een algemene, laat staat ideologisch geladen, benadering van het voorliggende vraagstuk. Het zal niemand verbazen dat deze voor mijn partij zeer herkenbare aanpak van de WRR mij zeer aanspreekt.

Dat neemt uiteraard niet weg dat hier en daar opmerkingen geplaatst kunnen worden. Zo is op zichzelf het onderscheid dat de WRR maakt tussen de wat- en de hoevraag bruikbaar. Bij de watvraag gaat het om de bepaling van de belangen waarvoor de overheid zich eindverantwoordelijk weet, een bij uitstek politieke vraag. Belangen zijn allereerst maatschappelijke belangen als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Zo kan worden gesteld dat het van maatschappelijk belang is dat er een ordentelijke rechtspraak is, dat de post wordt rondgebracht en dat er voldoende natuur is om te recreëren.

## Hessing

Is topsport echter ook als een maatschappelijk belang te kwalificeren en in het verlengde daarvan dat Nederlanders bij de Olympische spelen medailles halen en dat er een schaatskernploeg is? Daar kan verschillend over worden gedacht, maar niettemin hebben de lijsttrekkers van diverse partijen en naar ik heb begrepen ook bewindlieden, zich onlangs bij de huldiging van de Olympische sportlieden in de Ridderzaal stuk voor stuk groot gemaakt en gezegd dat er meer overheidsgeld naar de topsport moet.

Als topsport evenwel als een maatschappelijk belang moet worden aangemerkt – de sportieve inslag van mijn fractie is zodanig dat zij die stap graag zet – in hoeverre moet dit belang dan onder de slagschaduw van de centrale overheid worden geplaatst? In hoeverre dient de overheid zich voor de topsport eindverantwoordelijk te weten? Daar gaat het toch om bij een publiek belang? Om maar bij dit voorbeeld te blijven, het is toch een teken aan de wand dat de schaatskernploeg wordt opgeheven en er voortaan louter commerciële ploegen zijn? Als het daarom gaat, kan de staatssecretaris voor sportzaken de volgende keer rustig thuisblijven.

Gesteld dat topsport als een publiek belang kan worden aange-merkt, geldt dat dan direct voor alle topsport? Moet er geld bij als het gaat om voetbal, tennis, golf, Formule-1-races, wielrennen of darts? Nee, zullen sommigen zeggen. Bovendien moet er in ieder geval een relatie zijn met de breedtesport, want alleen op die manier kan sport zijn weldadige, integrerende werking optimaal verrichten. Allemaal tot uw dienst, maar het wordt duidelijk dat het zelfs bij een relatief overzichtelijk onderwerp lastig kan zijn, exact te formuleren waar het algemene belang omslaat in een publiek belang. Het antwoord op die vraag is echt nodig om dit belang adequaat te borgen.

Interessant is de wijze waarop binnen het geheel aan publieke belangen kan worden aangegeven welke publieke belangen principieel en te allen tijde in het publieke domein thuishoren. De WRR kiest in dezen voor een sobere benadering door aan te geven dat er in ieder geval een goed functionerend rechtssysteem moet zijn, wil er sprake kunnen zijn van een

omgeving waarbinnen markt en overheid kunnen functioneren. Het is bijvoorbeeld pas mogelijk, publieke taken uit te besteden wanneer contracten ook daadwerkelijk kunnen worden afgedwongen. Het vaststellen van de fundamenteën van de rechtsorde en de handhaving van die rechtsorde zijn in principe publieke belangen die zich niet lenen voor uitbesteding. De WRR haast zich, daaraan toe te voegen dat daarmee niet is gezegd dat alles wat aan de rechtsorde – of zelfs aan de ordenende taak van de overheid – raakt, zich niet zou lenen voor uitbesteding.

Een voorbeeld hiervan is het gevangeniswezen of meer specifiek de tijdelijke noodcapaciteit voor bolletjesslikkers, waarover twee weken geleden in deze Kamer uitgebreid is gesproken. Het is niet op voorhand te zeggen dat na toetsing van de ijkpunten voor goed bestuur – democratische legitimatie, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, effectiviteit en efficiency – de uitvoering van deze taak per definitie geheel en al in publieke handen moet blijven. Als zou blijken dat uitvoering in de publieke sector betekent dat gedetineerden moeten worden bewaakt door militairen die niet voor deze taak zijn gekwalificeerd, en dat uitbesteding kan inhouden dat deze taak wordt verricht door terzake deskundig en gekwalificeerd personeel, wordt de afweging lastig. Dat geldt des te meer wanneer het mogelijk is, aan de uitvoering strakke, contractuele voorwaarden te verbinden, het toezicht goed te regelen en de ministeriële verantwoordelijkheid onverkort overeind te houden.

Mijn fractie is van mening dat het rapport van de WRR een oprechte poging doet, zo scherp mogelijk vast te houden aan de ijkpunten van goed bestuur bij de afweging of verantwoordelijkheden bij de behartiging van publieke belangen worden toegedeeld aan de publieke dan wel de private sector.

Er kan ook nadrukkelijk anders worden gedacht over de vraag welke publieke belangen in de publieke sector moeten worden uitgevoerd. In het eerste nummer van het blad Socialisme en Democratie van dit jaar wordt gewag gemaakt van de eerste bevindingen van de commissie-Van Thijn, die zich heeft beziggehouden met privatisering en de hervorming van de publieke

sector. Volgens deze commissie dienen de dragende instituties van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht – politie, justitie, gevangeniswezen, leger en ambtelijke kerndiensten – in publieke handen te blijven. De publieke taakvervulling van deze instellingen, die de democratische rechtsstaat dragen, dient buiten de sfeer van de marktwerking te blijven. Volgens de commissie-Van Thijn streeft de sociaal-democratie met de bescherming van maatschappelijke domeinen tegen marktwerking als dominant principe, een type samenleving na waarin andere motieven en waarden dan economische de maatschappelijke dynamiek helpen bepalen. Bij die maatschappelijke domeinen gaat het om sectoren met een sterke sociale dimensie, zoals sociale zekerheid, gezondheidszorg en volkshuisvesting. Ook sectoren met een belangrijke culturele functie, zoals media en onderwijs, komen hier in beeld.

Al met al wordt op deze wijze heel wat onder de beschermende paraplu van de publieke sector geschoven, terwijl niet wordt beargumenteerd dat op inhoudelijke gronden – meer speciaal: de genoemde beginselen van goed bestuur – steeds de klemmende noodzaak aanwezig is om de genoemde publieke belangen onder te brengen in de publieke sector. Naar het oordeel van mijn fractie wordt daarmee te zeer het perspectief van de burger uit het oog verloren. De burger wil niet alleen weten dat bepaalde belangen door de overheid zijn aangetrokken, maar wil ook en vooral weten dat deze belangen goed worden behartigd en dat hij een adequaat niveau van dienstverlening aangeboden krijgt. Het zal de burgers in veel gevallen worst zijn wie nu precies tot uitvoering is geroepen.

Neem bijvoorbeeld de gezondheidszorg, die volgens de commissie-Van Thijn moet worden gevrijwaard van een dominantie van de markt. Deze krachtige stellingname schuurt mijns inziens volstrekt langs de kernvraag: op welke wijze en onder welke voorwaarden kunnen publieke belangen op het terrein van de gezondheidszorg als toegankelijkheid, solidariteit, betaalbaarheid en kwaliteit, het beste worden geborgd? Mijn fractie vindt het een onnodige verschralling van de discussie wanneer al op voorhand zou worden gesteld dat al deze publieke

## Hessing

belangen het best tot hun recht komen in de publieke sector. Nogmaals, mijn fractie sluit niet uit dat belangrijke onderdelen van de gezondheidszorg "at the end of the day" op de een of andere manier onder de publieke paraplu blijven, maar die uitkomst moet het resultaat zijn van een zorgvuldig afwegingsproces. Er is weinig mee te winnen door als uitgangspunt te dicteren dat slechts één uitkomst denkbaar is. Zo bezien vindt mijn fractie dat de rapportage of tussenrapportage van de commissie-Van Thijn voor deze discussie van een onnodige ideologische lading is voorzien. Nogmaals, het is maar zeer de vraag of de burgers, voor wie wij het toch allemaal doen, daarmee uiteindelijk zijn gebaat.

Voorzitter. Er zit een opvallend verschil tussen de uitgangspunten van de WRR en die van het kabinet wanneer het gaat om de keuze voor publiek of privaat. De WRR geeft aan dat voor de afweging op welke wijze de behartiging van publieke belangen plaats dient te vinden, slechts één ijkpunt geldt, en dat betreft de mogelijkheden tot borging van het gespecificeerde publieke belang dat in het geding is. Als die mogelijkheden in het publieke domein beter zijn, dan moet voor het publieke domein worden gekozen. Zijn de mogelijkheden beter in het private domein, dan moet daarvoor worden gekozen. Aldus is de keuze tussen privaat en publiek een afgeleide van de vraag waar borging het meest adequaat kan geschieden. Deze benadering spreekt mijn fractie aan.

Een geheel andere benadering – die zit écht aan de andere kant van het spectrum – wordt door het kabinet gekozen. Daar lijkt het althans sterk op. Zo haalt mijn fractie uit een recent beleidsstuk, het Energierapport 2002, dat het kabinet bij het behartigen van het publieke belang als uitgangspunt hanteert dat marktpartijen invulling geven aan dat belang. Slechts waar te voorzien is of blijkt dat marktpartijen onderdelen niet of onvoldoende voor hun rekening nemen, treft de overheid zodanige maatregelen dat het belang wél wordt ingevuld.

Hoe kan nu dit uitgangspunt in de praktijk uitvallen? Neem bijvoorbeeld de claimbeoordeling in de sociale zekerheid. Uitgaande van het door het kabinet geformuleerde principe is het zeer goed denkbaar dat de

claimbeoordeling door private bedrijven wordt verricht. Sterker nog, als de praktijk van alledag in ogenschouw wordt genomen, waarbij aanhoudend en noodgedwongen niet-medici worden betrokken bij WAO-keuringen, is er wellicht een wereld te winnen met een private benadering. Echter, juist daar is de conclusie getrokken – en vrij recent in deze Kamer door het kabinet ook redelijk overtuigend verdedigd – dat een zo cruciale fase bij het toekennen van een sociale uitkering los van winstbejag afgehandeld dient te worden en dus niet veil gegeven kan worden aan het private bedrijf. De voor de hand liggende vraag is natuurlijk of het kabinet in voorkomende gevallen uit opportuniteit verschillende uitgangspunten hanteert of wellicht één en hetzelfde uitgangspunt wel heel divers uitlegt. Graag verkrijgen wij een reactie van het kabinet op dit principiële punt.

Hoe dan ook, mijn fractie vindt de benadering van het kabinet evenzeer tekort door de bocht en te zeer voorsorteren op een private inbedding. Nogmaals, of in casu een private of publieke inbedding aan de orde is, moet naar het oordeel van mijn fractie de uitkomst zijn van een zorgvuldig afwegingsproces. Sorteert de sociaal-democratie naar het lijkt te zeer voor richting publieke sector, het kabinet kiest voor de tegengestelde benadering. In elk geval rijst de vraag welk standpunt de minister-president in dezen inneemt. Op het eerste gezicht zit er nogal wat licht tussen beide standpunten.

Voorzitter. In het rapport van de WRR concentreert men zich op de hoevraag. Uitgaande van de constatering dat een belang valt aan te merken als een publiek belang – de overheid heeft dus een eindverantwoordelijkheid – op welke wijze kan dat specifieke belang dan het beste worden georganiseerd? Zoals gezegd: dit onderscheid is op zich bruikbaar om de oriëntatie te richten op het zo zorgvuldig mogelijk borgen van een herkenbaar publiek belang, maar het onderscheid wordt aan het einde van het rapport weer voor een belangrijk deel weggelaten. De WRR spreekt dan over een iteratief proces waarbij steeds de hoe- en de watvraag op elkaar worden betrokken. De wijze waarop borging van het publieke belang al dan niet mogelijk is, kan leiden tot een herformulering van dat publieke

belang. Als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan. In laatste instantie kan dit zelfs betekenen dat, wanneer de overheid er niet in zou slagen om op een reële manier eindverantwoordelijkheid voor een publiek belang te dragen, de vraag moet worden gesteld of er nog sprake is van een publiek belang. Door zo de onderlinge afhankelijkheid van beide elementen te benadrukken, geeft de WRR tegelijkertijd de betrekkelijkheid aan van de mogelijkheid als het ware mathematisch en strikt waardenvrij tot een oordeel te komen over de plaats waar het publieke belang het best kan worden geborgd.

Het moet gezegd: de redelijk theoretische benadering van de WRR roept om toetsing aan een praktijkvoorbeeld. Op die manier ontworstelt de dorre tekst zich van het papier en komen zaken tot leven. Vandaar dat het passend is op dit punt concreet terug te grijpen op een eerdere discussie in deze Kamer die ging over de stand van zaken in de zorgsector. Ik geef een citaat: "Kan op een heldere wijze worden uiteengezet hoe de exacte verantwoordelijkheidsverdeling is tussen de minister van VWS en alle overige actoren, waaronder toezichtorganen, verzekeraars, instellingen, ZBO's, etc., die betrokken zijn bij de uitvoering en controle van het beleid, zowel voor het geheel van de zorgsector als per deelsector?" In dat debat heb ik namens mijn fractie aangegeven dat dit op het eerste gezicht een aardige vraag lijkt te zijn voor een tentamen bij de studie gezondheidswetenschappen. Dat is echter niet het geval, want deze vraag is gesteld op 28 juni 2001 door de vaste commissie voor VWS van de Tweede Kamer. De minister van VWS heeft in antwoord hierop een nauwgezet overzicht gegeven van de relevante wetgeving terzake en van het beeld in hoofdlijnen dat uit deze regeltelling, in onderlinge samenhang bezien, oprijst ten aanzien van de verdeling van verantwoordelijkheden. Het is inderdaad een complex en weerbarstig geheel. Het antwoord maakt ook duidelijk dat op zijn minst diffuus is waar precies de verantwoordelijkheden van de diverse actoren ophouden en vooral waarvoor de rijksoverheid in het algemeen en de minister van VWS in het bijzonder zich verantwoordelijk dienen te weten. Tegen deze

## Hessing

achtergrond kan het niet verbazen dat patiënten soms bij de rechter proberen hun recht op zorg geldend te maken en dat in die gevallen de rijksoverheid met succes wordt aangesproken.

De vraag kan dan ook worden gesteld, of de minister van VWS in het huidige systeem haar eindverantwoordelijkheid wel kan waarmaken. Heeft de minister wel de bevoegdheden om haar verantwoordelijkheid echt inhoud te geven? Bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten echt één op één over elkaar heen gelegd kunnen worden. Er bestaat op zijn minst een zekere discrepantie tussen enerzijds de directheid waarmee de minister te pas en vooral ook te onpas wordt aangesproken op de ontwikkelingen in de zorg en anderzijds het complexe beeld van talloze actoren die elk met eigen taken en verantwoordelijkheden een deuntje meeblazen in het zorgveld. Hoe zit het met die eindverantwoordelijkheid nu het kabinet toch ten principale heeft gekozen voor een verschuiving van centrale regelgeving naar gereguleerde marktwerking? In de nota "Vraag aan bod" alsmede in de nota "Verkenningen" wordt naar het oordeel van mijn fractie op overtuigende wijze de nieuwe ontwikkelingsrichting geduid. De overheid treedt in dit proces terug door minder gedetailleerde regels uit te vaardigen en zich te concentreren op de waarborging van publieke belangen zoals goede toegankelijkheid, solidariteit, betaalbaarheid en kwaliteit. Daarnaast blijft de overheid uiteindelijk eindverantwoordelijk voor de goede, doelmatige werking van de besturing en daarmee ook voor het stelsel als geheel. Maar als er aanleiding is om genuanceerd te denken over de mogelijkheden om de eindverantwoordelijkheid van deze publieke belangen zeker te stellen, kan op zijn minst de vraag worden gesteld of het verstandig is het publieke belang zo breed te formuleren als nu is gedaan. Vooral nog heeft mijn fractie de indruk dat het kabinet geen aandrang heeft gevoeld, hier scherp naar te kijken en standpunten te nuanceren; het debat met de minister van VWS gaf hiervoor in ieder geval geen aanwijzingen.

Uit de reactie van het kabinet op het rapport van de WRR valt evenwel een koerswijziging af te leiden. Het kabinet signaleert immers het gevaar

dat bestuurlijke arrangementen op borging van de verkeerd gedefinieerde belangen zijn gericht en noemt daarbij als illustratie de zorgsector, waar de bestaande arrangementen steeds meer te wensen overlaten als het gaat om de aansluiting tussen vraag en aanbod en de noodzaak van herdefiniëring dus steeds groter wordt. Is er inderdaad sprake van een andere benadering door het kabinet ten aanzien van een belangrijke sector als de zorgsector en de eindverantwoordelijkheid van het kabinet daarbij?

Een van de kanttekeningen die het kabinet plaatst bij het rapport van de WRR, betreft de opvatting van de WRR dat de beantwoording van de "watvraag" een kwestie is van een politieke keuze. Het kabinet is het slechts ten dele met deze stelling eens, onder verwijzing naar het welhaast autonome proces waarbij zich voortdurend veranderingen voordoen in het takenpakket en de rol van de overheid. Het is niet mogelijk een catalogus op te stellen van overheidstaken met eeuwigheidswaarde. Dat is uiteraard juist, maar daarmee is de stelling van de WRR naar het oordeel van mijn fractie niet ontkracht, integendeel, want de vraag of en zo ja in welke mate, de overheid geroepen is bepaalde taken te behartigen, blijft in laatste instantie een politieke keuze, zij het dat uiteraard vele factoren een rol spelen bij het antwoord op deze vraag. Als bijvoorbeeld in de maatschappij de zorg voor de effecten van genetisch gemodificeerd voedsel toeneemt, zal dat ongetwijfeld op enig moment zijn weerslag vinden in de wijze waarop de overheid op dit vlak opereert. Daarmee is echter niet de verantwoordelijkheid weggenomen dat de politiek een antwoord zal moeten geven op de vraag of en zo ja onder welke voorwaarden, verdere stappen gezet kunnen worden. Zeker, de invloed van de nationale politiek neemt af en de invloed van andere gremia neemt toe als gevolg van de verdergaande internationalisering van tal van processen, maar, nogmaals, daarmee is in de kern niets gezegd over het primaat van de politiek. Uit de reactie van het kabinet van het kabinet zou opgemaakt kunnen worden dat het kabinet hieraan twijfelt en het overlaat aan anderen. Kan de regering hierop ingaan?

Uit de reactie van de regering proeft mijn fractie overigens dat men op onderdelen niet direct zat te wachten op de inzichten van de WRR. Op bepaalde onderdelen voelt men zich zelfs de maat genomen. Hier en daar leidt dat tot een wat korzelige, verdedigende en soms zelfs verongelijkte reactie, terwijl het de vraag is of het rapport daartoe aanleiding geeft. Enigszins gecharmeerd ademt de reactie van de regering de geest dat het op zichzelf waardevolle kanttekeningen zijn, maar dat een heroriëntatie op reeds doorgevoerde privatiseringen niet aan de orde kan zijn. Opmerkingen in de trant dat het in veel gevallen onmogelijk is om de redenering van de WRR onverkort als het ware met terugwerkende kracht toe te passen, wekken nadrukkelijk deze suggestie. Na lezing van het rapport kan mijn fractie niet met zoveel woorden terugvinden dat de WRR de opvatting zou zijn toegedaan dat het ontwikkelde gedachtegoed met terugwerkende kracht toegepast zou moeten worden.

En dan de stellingname van het kabinet waarbij nadrukkelijk afstand wordt genomen van het oordeel van de WRR dat er in de afgelopen jaren te veel aan voorbij is gegaan dat het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen geen doel is maar een middel. Het kabinet moet in dit verband vaststellen dat dit oordeel van de WRR met slechts enkele voorbeelden (spoorwegen, sociale zekerheid, thuiszorg en kabel) wordt onderbouwd, die naar de mening van het kabinet de conclusie van de WRR niet kunnen dragen. Het kabinet kan zich dan ook niet vinden in de algemene constatering van de WRR dat het in het afgelopen decennium te vaak ondoordacht en te onvoorbereid een keuze voor liberalisering en marktwerking heeft gemaakt.

Dat laatste zou een wel heel opmerkelijke constatering zijn, zeker na twee kabinetten met een premier die het sociaal-democratische gedachtegoed is toegedaan. Ook hier heeft mijn fractie niet de indruk dat de WRR een dergelijk sterk verwijt heeft geuit als naar de toonzetting van het rapport wordt gekeken. Een citaat uit de samenvatting geeft dit goed weer: "Een kernthema is hierbij privatisering. Zoals bekend zijn tal van overheidsdiensten overgebracht naar de private sector en worden verdere mogelijkheden hiertoe



## Hessing

bezien. Te denken valt aan de nutsvoorzieningen (water, elektriciteit, kabel, gas, telefoon), het openbaar vervoer, de sociale zekerheid en de thuiszorg. Het debat is evenwel niet afgerond en soms is twijfel ontstaan over eerdere resultaten. Een weinig beredeneerd ja kan dan omslaan in een evenmin beredeneerd nee. De raad beoogt met dit rapport het debat hierover te verhelderen".

Mijn fractie leest deze passage positief. Zeker, er is hier en daar twijfel over het succes van liberalisering en marktwerking. Neem bijvoorbeeld de Raad van State, die bij de rijksbegroting voor 1999 de volgende kanttekening plaatste: "De raad adviseert aan verdergaande introductie van marktwerking een grondige analyse ten grondslag te leggen en daarbij de ervaringen die tot op heden zijn opgedaan, te betrekken". Voorkomen moet derhalve worden dat de discussie over privatisering niet met goede argumenten wordt gevoerd. Hoe dan ook, mijn fractie ziet in de bewoordingen en toonzetting van het rapport niet direct een aanleiding voor de negatieve reactie van het kabinet. Wat is de reactie van het kabinet op mijn inbreng in dezen?

In het rapport van de WRR staat dat privatisering geen doel maar middel is. Doel is het borgen van publiek belang. In het afgelopen decennium, zo geeft de WRR aan, is aan deze kern te veel voorbijgegaan. Mede doordat de vraag van effectieve borging niet de centrale plaats kreeg die haar toekomst, zijn geprivatiseerde of zelfstandige organisaties in de praktijk nogal eens beland in een grijs tussengebied, waarbij noch privaat noch publiek adequate disciplineringsmechanismen bestaan. Los van de vraag of de WRR ten aanzien van de genoemde voorbeelden geheel en al het gelijk aan zijn zijde weet, is mijn fractie met de WRR geneigd om bepaalde operaties in retrospectief kritisch te beoordelen.

Ik noem als sprekend voorbeeld de privatisering op het spoor. Er is weinig discussie voor nodig om te constateren dat het zogeheten kernnet van de spoorwegen in Nederland simpelweg te klein is om concurrentie op het spoor mogelijk te maken. In een dergelijke situatie kan vervolgens wel worden gezien in hoeverre concurrentie om het spoor tot de mogelijkheden behoort.

Concurrentie om de markt kan worden georganiseerd door periodiek concessies te verlenen. De WRR constateert niet zonder grond dat zich daarbij wel specifieke problemen kunnen voordoen. Hoewel het in theorie denkbaar is om na ommekomst van de concessieperiode de voorkeur te geven aan een andere onderneming, zal dit in de praktijk uiterst lastig zijn. Niet alleen heeft dit te maken met de relatie die concessiegever en concessiehouder met elkaar hebben opgebouwd, maar ook met hetgeen beide partijen inmiddels hebben geïnvesteerd. Om het verlies van deze specifieke kosten te voorkomen, zal de aandring op zijn minst groot zijn om te kiezen voor verlenging van de bestaande relatie. Naarmate de overheid meer voorwaarden stelt aan de levering van het product, worden de mogelijkheden voor concurrentie steeds geringer. Als het gaat om concurrentie om het spoor, is in eerste instantie vooral gediscussieerd over het waarborgen van openbaar vervoer op de zogeheten onrendabele lijnen. De WRR constateert dat pas later meer manifest naar voren zijn getreden zaken als het bestrijden van verkeerscongestie door het inzetten van extra treinen in de spits en een onderwerp als open loketten voor ouderen. Er zijn dus meer en verschillende publieke belangen in beeld gekomen. De WRR constateert dat de overheid zich ten aanzien van de NS onvoldoende heeft gerealiseerd, welke invloed zij moest behouden om de publieke belangen van toegankelijkheid en bereikbaarheid te realiseren. Anders gezegd: wanneer de diverse publieke belangen op een rijtje zouden worden gezet, zou het wel eens zo kunnen zijn dat de onderscheiden voorwaarden die aan elk publiek belang worden gesteld om optimale borging te verzekeren, in onderlinge samenhang bezien, een zodanig pakket opleveren dat concurrentie niet of op zijn minst niet volledig tot zijn recht zou kunnen komen. Tegen die achtergrond bezien, kan in ieder geval de vraag worden gesteld, waar nu precies de meerwaarde heeft gezeten van de ingezette privatisering op het spoor. Voor de goede orde: hiermee is overigens niet gezegd dat het allemaal anders en beter zou zijn geweest wanneer de overheid alle touwtjes in handen had gehad, maar dat is niet de vraag. De

vraag is ook hier of de geïdentificeerde publieke belangen wel optimaal zijn geborgd. Mijn fractie is zo vrij, daarbij enkele kanttekeningen te plaatsen.

Het verbaast dan overigens ook niet dat de NS zelf in het blad Trends van maart 2002 het volgende laat aantekenen: "In de Nederlandse spoorsector, waar ook schoorvoetend de eerste stappen in de richting van een vrije markt zijn gezet, bleken de verwachte effecten minder dan verwacht. Door een ongewis toekomstperspectief, dat onvoldoende recht deed aan de eigen karakteristieken van de spoorsector, werden er onvoldoende garanties geboden voor publieke belangen. In de huidige wetsvoorstellen komt nog onvoldoende tot uitdrukking wat de verantwoordelijkheden zijn en wie deze uiteindelijk draagt. Kernvragen blijven onbeantwoord, zoals: Wat is de basiskwaliteit van de infrastructuur? Wat is de verhouding tussen aanleg en beheer van het spoor? Welke eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de dienstverlening van stoptreinen, sneltreinen, intercity's en internationale treinen? Waar worden prioriteiten gelegd en wie zorgt dat deze in de praktijk ook tot uitdrukking komen? Waar zijn de financiële randvoorwaarden? Welke zekerheid hebben bedrijven die een concessie krijgen voor vervoertaken, dat er voldoende capaciteit beschikbaar is?".

Tegen deze achtergrond verbaast het dus evenmin dat de NS als conclusie het volgende aangeeft: "Geen manager zal het aandurven om een concessie aan te nemen wanneer de omstandigheden waaronder gewerkt moet worden, in schaduwen zijn gehuld. Wie wil in dat geval op zijn prestaties worden afgerekend?".

Als het gaat om het borgen van publieke belangen in de publieke sector is één van de instrumenten de ministeriële verantwoordelijkheid en de hieraan verbonden hiërarchische sturing, en de mogelijkheden voor institutionele borging. Wat voor de private sector de tucht van de markt is, is voor de publieke sector de tucht van de ministeriële verantwoordelijkheid. In de woorden van Donner: de ministeriële verantwoordelijkheid fungeert als de zweepslag voor de bureaucratie. De WRR constateert, en staat daarin niet alleen, dat de vanzelfsprekende disciplinerende werking van de ministeriële

## Hessing

verantwoordelijkheid is vervaagd. Hoewel de ministeriële verantwoordelijkheid is uitgegroeid tot het middel om in algemene zin te bewaken dat de overheidsorganisatie goed werkt, laat de praktijk zien dat het nog maar de vraag is of langs deze weg de kwaliteit van de overheidsorganisatie goed kan worden gevolgd. De WRR noemt de toegenomen omvang van het overheidsapparaat en het incidentele karakter van deze controle als redenen voor de afnemende werking. Door zo de nadruk te leggen op de ministeriële verantwoordelijkheid wordt de minister geacht, voor ieder disfunctioneren de verantwoordelijkheid te dragen: de ambtelijke verantwoordelijkheid duikt als het ware weg achter die van de minister.

De WRR vindt dat er mogelijkheden zijn om de ambtelijke verantwoordelijkheden te verruimen, zonder dat het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt aangetast. Als uitgangspunt is dat het parlement beter kan functioneren wanneer het meer inzicht kan krijgen in het functioneren van de ambtelijke dienst, rijst de vraag waarom de WRR niet heeft overwogen om op zijn minst een directe informatieplicht van ambtenaren aan het parlement voor te stellen. Met inachtneming van de eindverantwoordelijkheid van de minister voor het reilen en zeilen van de ambtelijke dienst zou het op zich denkbaar zijn dat ambtenaren direct gericht tekst en uitleg geven aan de beide Kamers der Staten-Generaal, dus op ruimere wijze dan thans het geval is. Hoe oordeelt de regering over een dergelijke verruiming?

Overigens kan mijn fractie zich wel vinden in het oordeel van het kabinet over de suggestie van de WRR om over te gaan tot instelling van een kwaliteitskamer voor de overheid. Een soort Derde Kamer dus, maar dan gericht op kwaliteitstoetsing. Met een dergelijk instituut kan volgens de WRR ook de ministeriële verantwoordelijkheid worden ontlast, want de minister kan immers bij specifieke incidenten verweer voeren door een verwijzing naar het oordeel van de kwaliteitskamer. Aldus kunnen uitvoeringsincidenten tot hun juiste proporties worden afgehandeld. Het is maar zeer de vraag of in ons bestel nog veel valt te verwachten van een dergelijke onafhankelijke beoordeling van gevoerd beleid. Daarbij kan worden gewezen op het

functioneren van de Algemene Rekenkamer. Toegevoegde waarde is vooralsnog diffuus te noemen. Ook mijn fractie zou in haar algemeenheid geen afstand willen doen van de reikwijdte der ministeriële verantwoordelijkheid. Bij de introductie van een kwaliteitskamer zou op zijn minst uit dien hoofde een vraagteken gezet kunnen worden.

Mijn slotvraag betreft het hebben van een beleidskader. Het kabinet geeft aan dat een voor alle gevallen gelijkelijk toepasbaar concreet beleidskader voor de borging van publieke belangen dat betrekking heeft op marktwerking, liberalisering, verzelfstandiging en privatisering ontbreekt.

Naar het oordeel van mijn fractie vormt het rapport van de WRR een bruikbare leidraad bij het afwegen of de behartiging van een publiek belang moet worden toebedeeld aan de publieke dan wel private sector en kan als zodanig heel wel worden gebruikt bij het opstellen van een dergelijk beleidskader. In hoeverre beschouwt het kabinet het rapport van de WRR als een bruikbare aanzet hiervoor? Zo nee, welke aanpak staat het kabinet dan eventueel voor ogen?

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Voorzitter. De WRR heeft een lijvig rapport geproduceerd, waarin het borgen van publiek belang zeer uitvoerig wordt doorgelicht en alle modaliteiten en aandachtspunten worden besproken. Ik zal mij beperken tot een selectie van de aangeroerde onderwerpen en daarbij met name reageren op het kabinetsstandpunt terzake.

Naast een analyse van de verschillende formele en praktische mogelijkheden het publiek belang te borgen binnen de publieke en de private sector lijkt het rapport als het ware afzonderlijk aandacht te besteden aan de vraag hoe de publieke sector kan worden versterkt. Deze onderwerpen overlappen elkaar voor een deel, maar revitalisering en kwaliteitsverbetering van de publieke sector is een onderwerp dat ook op zichzelf genomen interessant genoeg is.

De Raad is niet uitgegaan van een tegenstelling tussen markt en overheid en heeft een serieuze poging gedaan de discussie uit de sfeer van het geloofsartikel te halen.

Het kabinet onderschrijft deze benadering. "Privatisering is geen wedstrijd tussen overheid en markt" schrijft de Raad. Ook volgens het kabinet gaat het niet om ideologische keuzen voor of tegen de markt, maar om de vraag welke uitvoeringsmodaliteit in een gegeven situatie de beste waarborgen biedt voor de publieke belangen die in het concrete geval in het geding zijn. De VVD fractie ondersteunt deze benadering met overtuiging.

Ik zal achtereenvolgens stilstaan bij de actualiteit van het onderwerp, bij de vraag wat precies een publiek belang is, bij de rol van de overheid en speciaal van het toezicht, bij de positie van de consument en bij het aspect van kwaliteitsverbetering in de publieke sector. Ten slotte zal ik proberen enige conclusies te trekken.

De actualiteit van het onderwerp. De vraag wat publieke belangen zijn en hoe ze zeker gesteld kunnen worden, is actueel en niet, zoals sommigen beweren, al een beetje op haar retour. Ook op de Europese top in Barcelona stond de liberalisering hoog op de agenda. Wij moeten het antwoord op die vraag bezien in de historische context en in het licht van internationale ontwikkelingen, tekortschietende budgetten en achterblijvende prestaties van de publieke en de semi-publieke sector.

De wijze waarop de overheid in het sociaal-economisch leven ingrijpt, is aan verandering onderhevig. Sinds de crisis van de dertiger jaren kenmerkt dit ingrijpen zich door in omvang en intensiteit toenemende regelgeving. De overheid ging taken naar zich toetrekken, die daarvoor aan het particuliere initiatief werden overgelaten. In de tachtiger jaren is deze ontwikkeling gestuit. We zien nu een beweging in tegengestelde richting.

Twee belangrijke factoren hebben ertoe geleid dat de Nederlandse en Europese wetgever initiatieven hebben genomen om te komen tot liberalisering: de opening van nationale economieën door het proces van Europese integratie en het proces van mondialisering onder gelijktijdige liberalisering van de internationale marktordening. Deze dubbele beweging leidt ertoe dat een daarvan afwijkende nationale marktregulering per definitie kwetsbaar wordt. We kunnen lang een beroep blijven doen op het unieke karakter van de Nederlandse regulering en op de geweldige

## Bierman-Beukema toe Water

voordelen die deze regelgeving biedt, maar op termijn zal die niet houdbaar blijken. Dat heeft onder andere de Nederlandse bouwsector gemerkt op het gebied van aanbestedingsregelingen. Vasthouden aan een specifieke marktordening in een beschermde sector is kostbaar voor de economie in haar totaliteit.

De jaren tachtig kenmerkten zich ook door bezuinigingen op overheidsuitgaven; de broekriem werd aangehaald. Overheidsdiensten probeerden hun financiële positie te versterken door zich op de markt te begeven en aldus met het bedrijfsleven in concurrentie te treden. De heftige discussie over concurrentievervalsing en de gedragsregels terzake geformuleerd door de commissie-Cohen waren het gevolg.

Eenzijds is de verleiding is groot, de mogelijk astronomische bedragen te incasseren die gemeenten, provincies en Rijk wellicht kunnen krijgen door de verkoop van wat wel het "tafelzilver" wordt genoemd. Anderzijds is er begrijpelijke aarzeling, het publieke eigendom te verkopen en dit slapende vermogen te incasseren. Relevante vragen bij dit soort beslissingen richten zich op de mogelijkheid van publieke aandeelhouders en commissarissen om het publieke belang zeker te stellen. Die mogelijkheden zijn beperkt. De publieke aandeelhouder kan andere overwegingen hebben dan winstmaximalisatie en dat is zeker van invloed. Dat moet worden afgewogen tegen de mogelijkheid, een privaat bedrijf zodanig middels regels en heldere kaders te disciplineren dat het publiek belang adequaat geborgd is. De aanwending van de opbrengst van het tafelzilver is voor mijn fractie een punt van aandacht. Wordt de opbrengst aangewend in de consumptieve sfeer of wordt daarmee, zoals de VVD-fractie bepleit, investeringsruimte gecreëerd voor nieuwe investeringen in duurzame kapitaalgoederen?

Voorzitter. De publieke sector staat al geruime tijd onder druk om beter te presteren. Ook dat maakt het onderwerp van vandaag actueel. In belangrijke delen van de publieke dienstverlening laat het prestatieniveau te wensen over. In meerdere sectoren zijn instellingen niet in staat, een redelijk niveau van dienstverlening te bereiken. Bekende voorbeelden zijn wachtlijsten, fouten

bij uitkeringen in de sociale zekerheid en verwaarlozing van en onderbezetting bij scholen. In het openbaar vervoer slaagt men er niet of slecht in de toegenomen vraag op te vangen. Dit zijn gebreken in bestaande, gebruikelijke voorzieningen. Ze vallen op omdat ze vroeger minder structureel voorkwamen. Gelukkig zijn er ook goede voorbeelden, waarbij de indrukwekkende kwaliteitsslag die de belastingdienst gemaakt heeft veel geroemd wordt. Dat smaakt naar meer!

Veel instellingen zijn niet in staat om te voldoen aan nieuwe vragen en behoeften bij het publiek. De groei en bloei van de publieke diensten is een van de oorzaken van de problemen. Onderwijs en zorg worden massaal afgenomen en daarbij treedt het effect op van een groeiende complexiteit en diversiteit van behoeften, van vraag en aanbod. Mensen willen individueel meerwerk, snellere doorlooptijden, aangepaste openingsuren, korte of lange trajecten naar keuze, bestelling, bezorging en behandeling aan huis en dit alles met zo weinig mogelijk bureaucratische rompslomp. Organisaties, die publieke diensten verlenen, zijn ingesteld op uniforme massaproducten met vaste specificaties en niet op individuele variaties. Vernieuwing van werkmethodes komt onvoldoende tot ontwikkeling.

De publieke sector moet beter presteren. Wat dat "beter" precies inhoudt wordt in veel gevallen als het ware genormeerd door de prestaties van de private sector. Een overheidsorganisatie met een monopoliepositie zal niet gauw eigener beweging tot aanzienlijke kwaliteitsverbetering komen. Een organisatie met burgercontacten zal wel in toenemende mate te maken krijgen met ontevredenheid van burgers, die bij vergelijkbare activiteiten een betere prestatie van de private sector gewend zijn. De markt of in ieder geval derden bepalen mede hoe hoog wij met z'n allen de lat leggen bij de overheid.

Mijnheer de voorzitter. Let's make things better! Mijn fractie staat voor een publieke sector die zich kan meten met het bedrijfsleven als het gaat om klantgerichtheid, innovatievermogen en efficiëntie. Een publieke sector waar mensen dus ook graag voor willen werken.

Wat is een publiek belang en hoe wordt het bepaald? Ik sluit mij voor de "watvraag" aan bij de definitie

van publiek belang, die de WRR hanteert: er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. De WRR wijst erop dat de keuze een belang wel of niet tot publiek belang te bestempelen een politieke is. De keuze is niet alleen politiek, maar is ook plaats- en tijdgebonden. De Algemene Energieraad wijst daarop in zijn advies "De rol van de overheid in een vrije energiemarkt". Publieke belangen zijn dus nimmer objectieve feiten. Reagerend op de maatschappelijke wensen van het moment bepaalt de overheid aan welke belangen zij zich wenst te committeren. Verder kiest de WRR ervoor niet in algemene maar in specifieke termen te spreken over publiek belang. Begrippen als "elektriciteit" of "volksgezondheid" acht de raad vaag en ongeschikt om de gewenste organisatie en instrumentatie van het publiek belang vorm te geven. De VVD-fractie wil deze accentuering van de noodzaak, zeer precies en zeer gedetailleerd aan te geven wat het publieke belang is, met kracht ondersteunen. Onduidelijk is voorts of het kabinet in gelijke mate overtuigd is van deze noodzaak. Ik zou daar graag iets over willen horen.

De enigszins achteloze manier waarop het kabinet wijst op een grondwettelijke taak en publieke belangen die niet snel ter discussie zullen staan en steeds door de overheid zelf zullen worden behartigd, zoals defensie, politiezorg, rechtsbedeling en de munt, baart ons zorgen. Laten we ter toelichting eens kijken naar politiezorg. Ter geruststelling: De VVD fractie streeft niet naar privatisering van die zorg. Toch is het dienstig naar de praktijk van vandaag te kijken. Die praktijk laat zien dat zich allerlei andere spelers begeven op het terrein waar eens de politie monopolist was. Particuliere bewakingsdiensten die huizen, bedrijven, vliegvelden en in toenemende mate ook straten gaan bewaken. Bodyguards, consultants op het gebied van persoonlijke en bedrijfsveiligheid en Peter R. de Vries op de TV. Het meest recente fenomeen betreft de Haarlemse mobiele uitsmijtersbrigade: U belt, wij komen en verwijderen de lastige gasten uit uw etablissement. Die

## Bierman-Beukema toe Water

ontwikkelingen zijn niet op initiatief van de overheid in gang gezet; zij overkomen de overheid. Kennelijk heeft de publieke monopolist gaten laten vallen, waar de markt nu op inspeelt.

In het licht van de totale politietak hebben we het misschien over een marginaal verschijnsel, maar het betekent wel dat we moeten herformuleren wat we hier en nu precies verstaan onder het publieke belang politiezorg. Waar wordt de politie precies op afgerekend? Het betekent ook dat de burger vergelijkingen gaat maken en dat is nieuw. In het bijzonder wanneer in enige modaliteit overwogen wordt de private sector een gehele of gedeeltelijke uitvoeringsverantwoordelijkheid te geven, is het zaak zeer precies het publieke belang te definiëren. Het kabinet merkt in netwerksectoren als publiek belang aan: universele dienstverlening, bescherming van gebonden afnemers, leveringszekerheid, kwaliteit, milieu, veiligheid en volksgezondheid.

De AER, die het dienstig heeft geacht over dit onderwerp ongevraagd advies uit te brengen, noemt als publieke belangen in de energiesector: een goed functionerende energiemarkt, acceptabele natuur- en milieubelasting en beschikbaarheid. Het begrip "beschikbaarheid" wordt vervolgens onderverdeeld in termen van toevoer voldoende brandstoffen, voldoende productiecapaciteit en voldoende transportcapaciteit. De AER wijst erop dat zonder nadere detaillering en zonder exacte kaders te formuleren waar de sector zich aan te houden heeft, ook de toezichthouder onvoldoende houvast heeft en zijn gedrag onvoldoende voorspelbaar is.

In de sector van het openbaar vervoer wordt door de overheid gebruikgemaakt van prestatiecontracten. Dit is het geval bij de NS, maar ook bij concessieverlening aan busmaatschappijen. Hoe verwoorden we in die contracten het publiek belang? Welk beleidsdoel staat de overheid voor ogen? Welke uitkomst? Als het beleidsdoel is een adequaat alternatief te realiseren voor de auto, zou dan niet beter in termen van frequenties gesproken kunnen worden dan over een dienstregeling en daarop toegestane foutmarges?

Mijnheer de voorzitter. Waarom zo lang stilgestaan bij dit onderwerp?

De VVD-fractie is van mening dat gebrekkige formulering van publieke belangen gemakkelijk kan leiden tot een falen van de markt, uitbesteding, concessieverlening of wat maar aan de orde is. Het is niet eenvoudig het goed te doen en het is al helemaal niet eenvoudig ook voor de verdere toekomst het publieke belang goed te definiëren. Daarin schuilt ook enigszins onze terughoudendheid als het gaat om beslisbomen of afwegingskaders. Stap 1 luidt steeds: Formuleer het publieke belang. Daarop volgen alle andere stappen. Dat klinkt heel simpel, maar als je niet oppast worden bij stap 1 al belangrijke weeffouten gemaakt, wordt onvoldoende precies geformuleerd en worden de wat- en de hoevraag door elkaar gehaspeld. Dan kom ik op de rol van de overheid. Na een zorgvuldige formulering van het publiek belang dient de overheid verschillende uitvoeringsmogelijkheden binnen de publieke of private sector te verkennen. Geen optie moet daarbij op voorhand worden uitgesloten. Dient uitvoering door de overheid te geschieden, en zo ja, dient dit dan op decentraal of centraal niveau te gebeuren? Zijn er redenen om de uitvoering in handen te leggen van een agentschap of ZBO? Wat zijn precies die redenen? De commissie-Sint heeft daar in 1995 behartigenswaardige dingen over gezegd. De discussie over dit onderwerp spitst zich op dit moment toe op de kaderwet ZBO's. Heeft het niet meer zin om het onderwerp met een soort "woestijnwetbenadering" ter hand te nemen? Met andere woorden: is het niet nuttig om een proces in gang te zetten waarbij voor elke bestaande ZBO opnieuw wordt beargumenteerd welke publieke belangen ermee gemoeid zijn? Daarbij dienen dan de volgende vragen beantwoord te worden: kan realisatie van dit belang uitsluitend in de vorm van een ZBO geschieden of is juist volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor dit belang gewenst, of kan de activiteit geheel in de private sfeer worden behartigd?

Maken wij wel rationele keuzes? Ik geef een voorbeeld. Wij hebben het steeds normaal gevonden dat onze postzegels, bankbiljetten en paspoorten door een privaat bedrijf werden gedrukt. Wat maakt het dan noodzakelijk dat de NV SDU, met de Staat als enig aandeelhouder, de stukken van de rijksoverheid drukt?

Wanneer wordt overwogen om een overheidsdienst op termijn te privatiseren – dat wil zeggen: de activiteit in de markt te zetten en de eigendom af te stoten – is het dan reëel om te veronderstellen dat op het desbetreffende terrein een goed functionerende markt kan ontstaan? Wordt die vraag met "ja" beantwoord, dan moeten de conditionering en disciplinerende van die markt worden geregeld. Tot privatisering moet pas worden overgegaan als die goed functionerende markt een feit is. Nog afgezien van de vraag of er sprake is van een adequate markt, lijkt het verstandig het transformatieproces langs wegen van geleidelijkheid te laten verlopen. Verzelfstandiging voorafgaand aan privatisering lijkt daartoe een adequaat middel. Een soort chill-outperiode die de organisatie voorbereidt op het op eigen benen staan, lijkt in veel gevallen wenselijk. Graag hoor ik hierover de mening van de bewindspersonen.

De WRR bepleit vervolgens een goede analyse van de context en van de ontwikkelingen die zich voordoen. Wat is de cultuur in een bepaalde sector? Hoe liggen de machtsverhoudingen? Wat kan men aan en in welk tempo? Belangrijk is daarbij dat de overheid de werkelijkheid onder ogen wil zien en niet blijft steken in wenselijkheden; maatschappelijk correcte, maar feitelijk incorrecte waarnemingen.

Durft de overheid onder ogen te zien dat het stelsel van de volksgezondheid zichzelf heeft overleefd, dat een strak vergunningenstelsel en numerus-fixussystemen niets te maken hebben met de borging van publiek belang, maar uitsluitend zijn gericht op kostenbeheersing en dat de overheid de zorg wel heeft dichtgetimmerd, maar met al haar regulering er niet in slaagt die zorg te laten functioneren? Kwaliteit en bereikbaarheid, en dat in meer dan één betekenis, zijn de dominante publieke belangen in deze sector. Die moet de overheid borgen. De rest moet zij aan anderen overlaten.

Terecht vraagt de WRR als laatste aandacht voor een goede risico-inschatting bij transitie. Het kabinet stelt dat de ex ante evaluatie slechts ten dele een vraag kan beantwoorden, bijvoorbeeld de vraag of een markt goed is ingericht, en legt de nadruk op de evaluatie achteraf. Het WRR-advies wordt door het kabinet op dit punt dan ook opgevat als een



## Bierman-Beukema toe Water

aansporing van de eerst-verantwoordelijke bewindspersoon om projecten in het kader van het gevoerde marktwerkings- en privatiseringsbeleid steeds te evalueren.

Ik waag te betwijfelen dat de WRR zijn aanbeveling zo heeft bedoeld. Mijn fractie is van mening dat meer dan in de praktijk lijkt te gebeuren, slaag- en faalkansen grondig in beeld moeten worden gebracht voordat een bepaald traject wordt ingezet en onomkeerbare keuzes, mogelijk eindigend in fiasco's, worden gemaakt.

De vraag of een publiek belang kan worden behartigd door een private monopolist kan niet aan de hand van een eenduidig sjabloon worden beantwoord. Van geval tot geval zullen wij moeten afwegen welke mogelijkheden er zijn om het publiek belang zeker te stellen door middel van publieke kaders. We moeten ons daarbij realiseren dat disciplineren via wet- en regelgeving een traag proces is dat weinig flexibiliteit biedt bij wijziging van omstandigheden. Bij die afweging mogen vanuit een algemene "liever safe- dan sorrybenadering" niet steeds conservatieve keuzes worden gemaakt die niet berusten op gronde analyses en afwegingen, maar slechts vanuit de onderbuik worden gedictieerd.

Toezicht vormt de hoeksteen voor de borging van publieke belangen. Uitvoering buiten de publieke sector vraagt in het algemeen meer toezicht. De WRR wijst daarop en stelt dat vast moet staan dat de kosten van toezicht, monitoring, contract- en andere transactiekosten opwegen tegen de efficiëntiewinst. Deze integrale afweging van kosten en baten is zeer wenselijk, maar niet altijd goed te maken.

Het inzamelen van afval is een publiek belang, waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. In de achterliggende jaren zijn veel gemeenten ertoe overgegaan de inzameling niet langer te laten uitvoeren door hun eigen dienst reiniging en zij hebben dat werk uitbesteed aan private bedrijven. Als gevolg hiervan ontstonden er grote, veelal internationale, spelers op de markt. Afval werd big business en vroeg om grootschalig deskundig toezicht. Dit toezicht werd niet uitgevoerd en ook niet betaald door de gemeenten die uit bezuinigingsoverwegingen voor uitbesteding hadden gekozen.

Onderschrijven de bewindspersonen de stelling dat uitvoering buiten de publieke sector of de non-profit sector noodzakelijkerwijs tot een intensivering van toezicht en dus tot hogere kosten bij de overheid zal leiden?

Veel aandacht gaat uit naar de toezichthoudende rol van de overheid als het gaat om mededinging en het zogenaamde marktmeesterschap. Een goed functionerende markt is geen natuurverschijnsel, door een gebrek aan spelers om werkelijke concurrentie te realiseren, ongelijke machtsverhoudingen en het opwerpen van toetredingsdrempels voor nieuwkomers. De overheid ziet toe en moet de naleving van effectieve regels afdwingen om onevenwichtigheden te saneren of te compenseren. Dit vraagt een actieve habitus van de toezichthouder, die niet kan volstaan met een louter reagerende opstelling.

Liberalisering brengt mee dat er steeds nieuwe en onverwachte ontwikkelingen opduiken. Dit vraagt om tijdige signalering van de risico's en het anticiperen hierop door de regulerende toezichthouder en door de regelgevende overheid. Het vereist een keurcorps van hooggekwalificeerde ambtenaren, met visie en gevoel voor de sector die onder hun toezicht staat.

In de kleinschalige Nederlandse context dreigt als extra complicatie dat toezichthouders op een specifiek terrein de gevangene worden van de sector die ze moeten controleren, in goed overleg met diezelfde sector. Geelhoed noemt dit gedrag, waardoor de toezichthouder aan onafhankelijkheid en gezag inboet, een reconstructie uit het verleden, in het gouden herfstlicht van de nostalgie.

Terecht wijst de WRR erop dat de opbouw van toezicht tijd kost. Daarmee wordt bedoeld op de tijd die is gemoeid met de noodzakelijke opbouw van kennis, vaardigheden en feitelijk gezag. Bestaande marktpartijen of de vroegere monopolist beschikken al over die kennis en hebben een voorsprong op de nieuwe toezichthouder, die voor de zware taak staat een markt in te richten. Deze handicap moet realistisch worden ingeschat bij de eerder door mij genoemde analyse van succes- en faalfactoren en van het haalbare tempo.

Marktmeesterschap vraagt meer dan toezicht alleen. De WRR wijst op de noodzaak de regels vast te stellen voordat het spel begint. Er bestaat anders een reëel gevaar van tijdsinconsistentie tussen de vormgeving van de publieke functie van het marktmeesterschap en de ontwikkeling van de markt.

Hoe raakt dit alles de Nederlandse burger? Vanuit de burger gereedeneerd is de vraag niet of de overheid, de markt of het particulier initiatief een taak op zich neemt en onder welke voorwaarden, maar wie deze taak het goedkoopst, snelst en eerlijkst verricht. Betrouwbaarheid, effectiviteit, efficiëntie en rechtvaardigheid acht de Raad voor het openbaar bestuur dan ook belangrijke criteria voor de beoordeling van de wenselijkheid van meer marktwerking bij de uitvoering van publieke taken.

Het zelfbewustzijn van burgers als consumenten neemt onmiskenbaar toe. Consumenten worden kritischer en wegen prijs en kwaliteit steeds bewuster tegen elkaar af. De Nederlandse burger vergelijkt publieke dienstverlening met voorbeelden uit de private sector en verlangt dezelfde effectiviteit en klantgerichtheid. Dienstverlening en kwaliteit worden zo nodig in rechte opgeëist. Wij hebben hiervan voorbeelden gezien in de zorgsector en in het onderwijs. Is de burger beter af wanneer voormalige overheidsbedrijven verzelfstandigd worden? Het zou prettig zijn als wij die vraag eenduidig konden beantwoorden. Maar belangrijker lessen zijn te trekken als wij zorgvuldig analyseren wat er wel en niet goed is gaan en waarom.

VNO noemt de verzelfstandiging van de NS een goed plan dat niet goed is uitgevoerd. Het eerste wat reizigers merkten van die verzelfstandiging, is níet dat de treinen niet op tijd reden of dat het personeel in opstand kwam. Het eerste wat wij merkten, was dat er kleine supermarkten op de stations kwamen, met kaartverkopers die ook andere zaken aan de man brachten. Er kwamen stomerijtjes en er werd zelfs gesproken over kinderdagverblijven in het stationscomplex. Voor iedereen zichtbaar werd nagedacht over efficiëntie en de wensen van de klant op een wijze die zich daarvoor niet gemanifesteerd had. Kennelijk – zo moeten wij constateren –

## Bierman-Beukema toe Water

ontbraken in de oude situatie daartoe de prikkels.

Wij hebben een soortgelijke ervaring gehad met de posterijen. Na de verzelfstandiging kregen de postkantoren een facelift en gingen zij allerlei nevenactiviteiten ontwikkelen die voor de klant praktisch waren. Nu wordt het aantal kantoren vermindert en neemt de service op een aantal plaatsen af. Is het publieke belang indertijd niet goed gedefinieerd of zou dit proces zich onder alle omstandigheden voltrokken hebben? Een goed functionerende markt levert ongetwijfeld prikkels op waarvan de consument kan profiteren. Als die context ontbreekt en ook redelijkerwijs niet te organiseren valt, moeten wij andere prikkels organiseren opdat kwaliteit en variëteit op een efficiënte manier geleverd worden.

Welke lessen hebben wij nu de afgelopen jaren geleerd? Voor de VVD-fractie tekent zich een aantal lessen helder af. 1. De overheid moet kritisch omgaan met het meerpettenprobleem en haar verschillende rollen zoveel mogelijk ontvlechten om effectief en geloofwaardig te zijn. 2. Succes bij verzelfstandiging of privatisering blijft waarschijnlijk uit wanneer er sprake is van middelenbeperking in combinatie met overregulering. Ook een erfenis van starre arbeidsvoorwaarden beperkt de kans op succes. 3. Het introduceren van marktprikkels helpt om vraaggestuurde innovatie op te roepen. 4. Punt van de volgorde: pas wanneer liberalisering heeft geleid tot een evenwichtige markt en publieke belangen zijn gewaarborgd, komt gefaseerde privatisering in beeld. 5. Een heikel punt: investeringen in de private sector blijven uit wanneer de overheid onduidelijk is over haar vooral langeretermijnbedoelingen, een zwalkend beleid vertoont en wanneer de verwachte rendementen te laag zijn.

Mijnheer de voorzitter. Ik heb duidelijk proberen te maken dat er keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van de wat- en de hoevraag. Die keuzes moeten goed doordacht en goed voorbereid gemaakt worden. Voor het maken van die keuzes is geen blauwdruk voorhanden. Van geval tot geval zal doordacht moeten worden wat het publieke belang is en hoe dat zeker gesteld kan worden. Die keuzes berusten voor de VVD-fractie niet op een geloofsartikel, maar op rationele

afwegingen waarbij geen optie op voorhand wordt uitgesloten. In een aantal sectoren wordt liberalisering niet alleen ingegeven door efficiëntieoverwegingen, maar voor een belangrijk deel bepaald door Europese richtlijnen. Implementatie daarvan wordt ook gerealiseerd om Nederlandse bedrijven niet op achterstand te zetten ten opzichte van buitenlandse concurrenten.

Er is alle reden voor een actieve heroriëntatie op de rol van de overheid en een effectieve verdeling van uitvoering van publieke taken over de publieke en private sector. Er is de afgelopen twintig jaar veel gebeurd. Er is eigendom afgestoten. We deden ervaring op met uitbesteding, verzelfstandiging, liberalisering, kwaliteitsborging en transparantie. Hoe gaan wij die kennis en ervaring operationeel maken? Hoe staat het in dat verband met het door de VVD-fractie bepleite kenniscentrum liberalisering en privatisering? Ik hoor hier graag een reactie op.

Niet alles verliep even succesvol en niet alles kwam tot stand op initiatief van de Nederlandse overheid. Er is, om met de raad te spreken, "te vaak, te ondoordacht en te onvoorbereid gekozen voor marktwerking". Het kabinet kan zich niet vinden in deze algemene constatering en formuleert een reactie die ik zou willen kwalificeren als te makkelijk en te ondoordacht. De reactie ademt de geest van: dank u wel, zeer uitvoerig, wij wisten het al, doen het overwegend ook al, zie bijlage. Ik herken mij dan ook wel in het beeld van de rododendron van collega Lemstra.

Voorzitter. Door alles wat er gebeurd is, is ons repertoire vergroot. De tijd dat wij dachten dat publieke belangen alleen via uitvoering door de publieke sector of desnoods door non-profit instellingen zeker gesteld konden worden, ligt voorgoed achter ons.

Indien wij op goede gronden kiezen voor uitvoering binnen de publieke sector moet structureel aandacht besteed worden aan kwaliteitsverbetering. De raad heeft daartoe een aantal goede suggesties gedaan, die in het bijzonder door de minister van BZK tot meer systematische uitvoering gebracht zouden kunnen worden. De kabinetsreactie op dit punt is qua ambitieniveau niet geruststellend.

Wij leven in een snel veranderende wereld. Het onderwerp is actueel en het moet ook actueel blijven. Wij moeten ons als overheid voortdurend de vraag stellen: doen wij de goede dingen en doen wij ze goed genoeg. Het is belangrijk, daarbij kritisch voor ogen te houden dat publieke belangen de enige reden vormen voor betrokkenheid van de overheid.

Het kabinet wijst de suggestie van de raad af om voor dit onderwerp een bewindspersoon in het bijzonder verantwoordelijk te maken. Ik kan mij daar wel iets bij voorstellen, maar dan blijft de vraag hoe aandacht voor dit onderwerp scherp gehouden kan worden. Het vasthouden van die aandacht is, om in de termen van dit debat te spreken, een publiek belang dat geborgd moet worden.

□

De heer **Wolfson** (PvdA): Voorzitter. Sedert de val van de Muur waart er toch weer een spook door Europa: het spook van de marktwerking, de verzelfstandiging van overheidsdiensten en de privatisering. Sommigen van ons houden van spookverhalen. Anderen zijn bang voor spoken, en dat is ook weer niet nodig. De regering wil marktwerking transparant maken, maar ik dacht dat spoken al doorzichtig waren. Redenen genoeg om ons af te vragen waar het nou eigenlijk allemaal over gaat. De fractie van de PvdA is dan ook erkentelijk voor de mogelijkheid om daarover van gedachten te wisselen, in vervolg op de agendering van dit thema door onze voorzitter bij de algemene politieke beschouwingen van 1999.

Begripsmatig sluit ik aan bij de commissie-Sint, die het kenmerkende in het onderscheid tussen interne en externe verzelfstandiging, privatisering en het afstoten van overheidstaken gelegen ziet in de afnemende mate van politieke verantwoordelijkheid voor wat er met een voorziening gebeurt. Ook liberalisering, het verminderen van regels en beperkingen binnen de private sector, is een politieke verantwoordelijkheid, maar dat proces zal ik slechts aan de orde stellen voorzover het bevorderen van concurrentie een publiek belang is.

Voor de PvdA-fractie raakt het onderscheid naar de verantwoordelijkheid de kern van de zaak. Ministers, gedeputeerden en wethouders zijn verantwoordelijk

## Wolfson

voor een voorziening voorzover vertegenwoordigende organen hen bevoegdheden verlenen. Tegen die achtergrond voldoet de privatiseringsdefinitie van de WRR niet. Daar heeft het kabinet gelijk in. Het gaat niet om het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen, maar ook niet om het afstoten van het eigendom door de overheid, zoals het kabinet suggereert. Het gaat om de mate waarin de overheid aanspreekbaar moet zijn op het borgen van wat bij meerderheidsbeslissing als publiek belang is aangemerkt.

Daarmee ben ik bij de kernvraag van dit debat: wat bepaalt het publieke belang en hoe, met welke middelen of beleidsinstrumenten, borgen wij dat? Tinbergen heeft ons geleerd dat wij daarbij doelen en middelen goed uit elkaar moeten houden. De WRR spreekt van de watvraag en de hoevraag. Wat moet een overheid doen, in het publieke belang, en hoe bereikt ze dat dan? Natuurlijk moet je die twee vragen wel in hun onderlinge samenhang bezien, want "als het niet kan, zoals het moet, dan moet het maar, zoals het kan". Maar wie de hoevraag vooropstelt, verdrikt in een drijfzand van bezweringsformules als marktwerking, en van valse tegenstellingen als die tussen markt en overheid. Dat laat zich verduidelijken aan de hand van de moeizame relatie tussen burger en politiek.

Beleed en uitvoering spelen zich af in een keten van opdrachtgever- en opdrachtnemerrelaties. Die keten loopt twee kanten op: van boven naar beneden, in de bureaucratische hiërarchie, en van beneden naar boven, in de democratie, met de burger als opdrachtgever aan de politiek. Wat opvalt in beide ketens is dat de opdrachtgever over minder knowhow, kennis van het hoe, beschikt dan de opdrachtnemer. Politieke beleidsmakers moeten maar afwachten of hun medewerkers in de sfeer van de uitvoering de bedoelde inzet betonen of zich indekken in "soessaminimalisatie".

Te vaak blijkt dat het apparaat informatie zeeft om gedoe te vermijden. Ook blijft onzeker of de burger wel meewerkt in zijn rol als afnemer van overheidsdiensten. Die informatieproblemen laten de beleidsmaker bungelen, want rechten laten zich als regel nauwkeuriger formuleren dan plichten. Dat kan ertoe leiden dat burgers regels naar

hun hand zetten in calculerend gedrag. Schuilend onder de paraplu van afdwingbare rechten maken ze zich dan niet al te druk over de verplichtingen die daar tegenover staan. Omgekeerd klagen burgers in hun rol als opdrachtgevers aan de politiek dat het allemaal weinig uitmaakt en dat de overheid niet van hun is, omdat zij zo weinig greep hebben op de wijze waarop hun mandaat wordt uitgeoefend.

De frustrerende spagaat van de burgers verklaart althans een deel van het onbehagen met het openbaar bestuur en van de roep om een harder optreden tegen vermeende wantoestanden en het gedrag van anderen. Let wel, het is altijd het gedrag van de ander dat moet worden bekeken. Dat roept fundamentele ordeningsvragen op. Hoe kunnen wij de relatie tussen politiek en burger minder vrijblijvend maken? Hoe kunnen wij over en weer het roept-u-maar confronteren met doe-dan-eens-wat? Hoe confronteren wij overheden, intermediaire organisaties en individuele burgers meer systematisch met hun verantwoordelijkheden en verplichtingen? Dat is namelijk een noodzakelijke voorwaarde voor het borgen van welk publiek belang dan ook.

Doelen worden in het politieke proces bepaald, in een spanningsveld tussen beleidsanalyse, ideologie en politieke compromissen. Binnen grenzen van grondwettelijke rechten stuurt de ideologie de weging van de criteria van goed bestuur die daarbij in het geding zijn. Het kabinet geeft een opsomming van die criteria. Samengevat komt het erop neer dat het kabinet een houdbare afweging maakt tussen maatschappelijke efficiëntie, de aansluiting van het aanbod op de maatschappelijke vraag, en de verdeling van inkomen, voorzieningen, en zeggenschap. Een weging van de vraag of het goedkoper, beter of innovatiever kan met algemene rechtsbeginselen en vragen van sociale rechtvaardigheid.

Over die criteria wordt verschillend gedacht. Er kan geen sprake zijn van een onomstreden algemeen belang dat rechtstreeks uit criteria van goed bestuur zou kunnen worden afgelezen. Het wezen van de politiek is nu juist dat zij die criteria onderling weegt, in een specifieke beantwoording van de vraag wat de verantwoordelijke coalitie als publiek belang wil borgen. Zo begint

bijvoorbeeld een sociale zekerheidsbeleid met de vraag hoe een kabinet individuele verantwoordelijkheid en solidariteit wil wegen en hoe inkomenswaarborgen dan weer gewogen moeten worden met mogelijk strijdige ambities op het stuk van groei en economische dynamiek. Die weging hoort al aan de orde te komen bij de beantwoording van de watvraag en niet pas bij de afweging van de hoevraag, zoals het kabinet suggereert.

Als wij het publieke belang niet eerst hebben benoemd, heeft het beleid geen bedding en kan het middel erger blijken dan de kwaal, zo hebben wij bijvoorbeeld geleerd van de gang van zaken bij de NS. Het instrumentarium en de "policy mix" van uitvoeringsmodaliteiten volgt het doel en niet andersom. Het instrument, bijvoorbeeld privatisering, kan nooit een doel op zichzelf zijn. Wie dat niet voor ogen houdt, loopt vast in metadiscussies en misverstanden, bijvoorbeeld dat het om markt of overheid zou gaan en dat markten misschien niet altijd rechtvaardig maar wel efficiënt zijn en dat overheden weliswaar rechtvaardig, maar tegelijkertijd ook bureaucratisch zijn.

Dat is onzin, met uw welnemen. Markten zijn niet vanzelf efficiënt. Zij lenen zich voor monopolistisch gedrag en laten het afweten bij externe effecten en voorwaarden-scheppende projecten. Dat kan worden opgelost met een mededingings- en milieubeleid en met publieke werken, maar dat vraagt dan wel om een doelbewust en standvastig overheidsoptreden. Markten zijn ook niet doeltreffend, voorzover de verdeling van inkomen, informatie en zeggenschap niet spoort met breed gedragen rechtvaardigheidscriteria. Ook daar weten wij weg mee als de politieke wil er is om iets aan dat verdelingsaspect te doen. Markten weten zich tenslotte geen raad met sociale dilemma's: situaties waarin het gedrag van de één afhankelijk is van verwachtingen omtrent het gedrag van de ander. Huizinga beschrijft hoe het verlaten van de kerk uren kon duren in de middeleeuwen. Er kwam geen beweging in, omdat de edelen elkaar bij de uitgang voor wilden laten gaan. Dat schiet niet op. Tegenwoordig is het gedrag wat minder hoofs. Juist het gebruik van ellebogen vraagt om correctief

## Wolfson

optreden en dat moet een overheid dan ook doen.

De beeldvorming omtrent de overheid klopt evenmin. Overheids-optreden is niet altijd rechtvaardig en ook niet noodzakelijk bureaucratisch. Het gaat erom dat markt en overheid, als uiterlijke verschijningsvormen, gebruik maken van onderliggende mechanismen voor het borgen van belangen. De vraag is wat het kenmerk van die mechanismen is, hoe kwetsbaar zij zijn in termen van informatieproblemen, misbruik en handhaafbaarheid, en hoe wij ze het beste kunnen combineren ten behoeve van een onderlinge afstemming en borging van private en publieke belangen. Het gaat niet om de verschijningsvorm, markt of overheid, maar om de inhoud van de ordening.

Het onderliggende mechanisme van een publiekrechtelijke ordening wordt gekenmerkt door een eenzijdige, verticale regulering waarin de wetgever de wet dwingend voorschrijft. In het publieke recht zijn daarvoor drie dingen nodig: gelegitimeerde bevoegdheden, een passende categorisering van doelgroepen en een actief sanctiebeleid. De eenzijdigheid van de relatie leidt tot de al geschetste informatieproblemen van een bureaucratische hiërarchie: is de gerechtigde wel echt gerechtigd of maakt hij oneigenlijk gebruik? Onzekerheid daaromtrent hindert de handhaafbaarheid en leidt al gauw tot gedogen. Dat is geen rechtvaardig overheids-optreden want dan geldt de wet alleen voor gekke Henkie.

Een overheid kan haar bureaucratistische reflexen echter ook bedwingen. Op het gebied van de uitvoering kan zij meer gebruik maken van tweezijdige, horizontale ordeningsvormen als ruil en transactie, waarin prestaties en tegenprestaties in de vrijwilligheid en wederkerigheid van een "quid pro quorelatie" worden uitgewisseld. Horizontaliteit, vrijwilligheid en wederkerigheid vereisen op hun beurt ook drie dingen: concurrentie in vraag en aanbod, de ruimte om een transactie af te blazen, de exitoptie genoemd, en speciale aandacht voor verdelingsvragen.

Het voordeel van transactie is dat hetgeen mensen willen, blijkt uit hun bereidheid om een tegenprestatie te leveren in geld of eigen inspanning. Daarbij helpt de tweezijdigheid van

de relatie om naast rechten ook plichten gestalte te geven en handavingsproblemen hanteerbaar te maken. Als die tegenprestatie niet wordt geleverd, gaat het feest niet door; de sancties op wanprestatie volgen uit het systeem zelf. Daarom laten transacties minder ruimte voor strategisch of calculerend gedrag, want de handhaving ligt in het proces besloten. Regulering brengt daarentegen hoge informatiekosten mee om uit te vinden waar het draagvlak ligt, het legitimatieprobleem, en na te gaan of mensen doen wat de wet van ze verwacht, het handavingsprobleem.

Daarbij komt nog dat de kosten van regulering structureel stijgen. Door de toenemende pluriformiteit van de samenleving wordt het steeds moeilijker om mensen bevredigend in te delen in doelgroepen. In veel gevallen zijn de verschillen binnen die doelgroepen al groter dan de verschillen tussen de doelgroepen. In de Verenigde Staten is de gemiddelde leeftijd van scheiden lager dan die van trouwen. Dat is een doordenkertje, maar het dramatiseert de onbestendigheid van onze tijd als mondiaal verschijnsel. Anderzijds dalen de transactiekosten voor rechtstreekse ruil onder de invloed van ontwikkelingen in de ICT. Die schaarbeweging pleit niet voor minder overheid en meer markt, maar voor meer transactie, ook binnen of onder verantwoordelijkheid van de overheid.

Kan de regering zich vinden in de gedachte dat "marktwerking" een bezweringsformule is en "markt of overheid" een valse tegenstelling zolang wij niet specificeren over wat voor markt en overheid wij het hebben? Als wij daar niet helder over zijn, leveren wij retorische veldslagen waarin een goed functionerende markt wordt vergeleken met een slecht functionerende overheid, of een goede overheid met een slechte markt. Dat helpt ons niet verder. Meer toegespitst stel ik de vraag: moet het contract en het afrekenen op resultaat geen veel grotere plaats krijgen, ook binnen de publieke sector?

Voorzitter. Ik schets hier geen utopie, maar een zich ontwikkelende werkelijkheid, waarin de burger wordt afgerekend op studieprestaties in het hoger onderwijs of op eigen reïntegratie-inspanningen in de sociale zekerheid, maar daartegenover keuzevrijheden krijgt om zijn

eigen voorkeuren te volgen en aanbieders op prestaties af te rekenen, met een persoonsgebonden budget. Macht en tegenmacht op basis van ruilrechtvaardigheid, dáárover gaat transactie. Op voorhand is daar niets mis mee, zeg ik met de commissie-Van Thijn.

Met die commissie zeg ik óók dat transactiemechanismen niet alleenzalmakend zijn. Voorwaarden voor zaligheid zijn al genoemd: voldoende concurrentie, een exitoptie, aandacht voor de verdeling van inkomen, toegankelijkheid en zeggenschap. Dat lijken vanzelfsprekendheden, maar met name tegen de voorwaarde dat het scheppen van voldoende concurrentie vooraf moet gaan aan de privatisering, is nogal eens gezondigd, zo hebben de Europese en de Tweede Kamerfracties van de PvdA terecht in het licht gesteld in hun fraaie nota "Publieke belangen in de markt" (2001). Omzetting van een publiek in een privaat monopolie helpt de consument van de drup in de regen. Daarin kan ik stilliger zijn dan mevrouw Bierman zojuist was.

Concurrentie, exit en een aanvaardbare verdeling zijn nog geen voldoende voorwaarden. Prestaties en contraprestaties moeten in maat en getal benoembaar zijn en de politieke verantwoordelijkheid voor het "goede koopmansgebruik" van de overheid hanteerbaar, in een heldere delegatiestructuur. Ambtenaren hebben ruimte en gedelegeerde bevoegdheden nodig om afspraken te kunnen maken door de beleidskolom heen. Met partiële trajecten schieten we niet op. Om het overheidshandelen te rationaliseren, is een groene golf van transacties nodig, door het hele systeem heen, verticaal van de top naar beneden, horizontaal tussen overheidsinstanties, en in de tijd. Als er ergens een rood licht van bureaucratie blijft hangen, komen we niet verder. Als woonlocaties zoals Ypenburg of IJburg openbaar vervoer is beloofd, en het is er niet op tijd, loopt de overheid reputatieschade op. Als de studeerbaarheid tekortschiet, is een prestatieafhankelijke studiefinanciering onrechtvaardig.

Voorzitter. Het is tijd voor een tussenconclusie. Ik heb benadrukt dat het borgen van publieke belangen begint met een helder antwoord op de watvraag, aan de hand van een politieke weging van



## Wolfson

criteria van goed bestuur. Daarvoor bestaat geen algemeen aanvaard recept. Links zal de nadruk leggen op solidariteit en sociale samenhang, en zich daarbij moeite getroosten om mensen die afvallen op te vangen. Rechts zal de nadruk leggen op individuele ontplooiing en daarbij de hand wat meer op de knip houden. Echter, beide zullen helder moeten zijn over hun doelstellingen, want zonder doel is er niets te sturen. Wie processen laat voortkabbelen, al dan niet postmodern, zonder te zeggen waar het naar toe moet, stelt de uitvoering voor een onmogelijke opdracht en doet de politiek in de uitverkoop.

Daarmee kwam ik aan de hoefvraag. Een complexe netwerkmaatschappij is alleen nog bestuurbaar als alle participanten, burgers, uitvoerders, maatschappelijke organisaties en politici consequent met hun verantwoordelijkheid worden geconfronteerd, en worden afgerekend op mogelijkheden, inspanningen en resultaten. In die zin is er inderdaad sprake van een zekere circulariteit tussen wat en hoe, want als we geen rekenschap vragen, kan er veel minder. In deze zin is het "hoe" bepalend voor het "wat", ja.

Voorzitter. Is dat het verhaal? Dan zijn we gauw klaar, want daar zal het kabinet wel ja en amen op zeggen, en ook: "Dat is al ons beleid". Zo makkelijk komen we niet van elkaar af. Het borgen van publieke belangen vraagt om politieke aandacht en tijdige besluitvorming door de hele beleidscyclus heen, vanaf het borgen van adequate vrijheidsgrenzen voor het Nederlands belang binnen Europa, tot het benoemen van verantwoordelijkheden voor beleid, externe advisering en uitvoering in eigen land, het toezicht daarop, en de wijze waarop de politiek met de burger afrekenet, en andersom. Over die cyclus gaat het tweede deel van mijn betoog en daarbij heb ik een reeks meer specifieke vragen aan het kabinet.

Ik begin bij het chapter "internationale afspraken", één van de favoriete schuttersputten van waaruit kabinetten hun beleid verdedigen. De Europese Commissie stelt richtlijnen vast om beheer en exploitatie van spoorwegnetten uit elkaar te halen. Dat past is het streven naar een vrij verkeer van goederen en diensten. Het sluit ook aan bij het inzicht dat concurrentie tussen aanbieders het

belang van de burger dient. Maar is zo'n liberalisatie ook uitvoerbaar op het Nederlandse kernnet waar de rails nooit koud worden? Daarover bestaan grote twijfels. Deze "watvraag" had al in de vóórtrein aan de orde moeten komen. Bij Europese afspraken moeten we het Nederlandse publieke belang benoemen vóódat richtlijnen tot stand komen, want achteraf kan een achtenswaardig gezelschap als de commissie-Wijffels de gang van zaken misschien nog legitimeren maar niet meer keren.

Ook in de richting van lagere overheden moet een regering tijdig duidelijk maken welke eisen zij stelt aan de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. De onderbouwing van nut en noodzaak van een tweede Maasvlakte is jarenlang dominerend aangestuurd vanuit het Rotterdamse en vanuit Rotterdamse belangen, totdat de regering dan eindelijk ondubbelzinnig duidelijk maakte dat alleen een nationale kosten-batenanalyse door een onafhankelijk instituut haar zou kunnen overtuigen. Inmiddels waren we wel een hoop bestuurlijke frustratie en 50 mln euro aan grotendeels ongeloofwaardig onderzoek verder. Dat kan niet! Het kabinet moet scherpere eisen stellen aan de beleidsvoorbereiding van lagere overheden die bijdragen vragen aan grote projecten wil het de regie over het borgen van publieke belangen kunnen behouden.

Slecht een enkel woord over extern advies omdat wij daarover nog kort geleden met de minister van BZK hebben kunnen spreken. Hoe weten we dat adviseurs het goede probleem voorgelegd krijgen en hoe worden advies en belangenbehartiging uit elkaar gehouden? Het is niet verstandig om de agenda-bepaling inzake nieuw beleid alleen over te laten aan de gesloten denkwereld van het direct betrokken vakdepartement. Dat leidt al gauw tot een voortijdige keuze van rolbevestigende externe adviseurs. Daarvoor zijn twee remedies, die ieder tot een nadere vraag leiden. Ten eerste het vroegtijdig vragen van een tweede opinie over de onderzoeksopzet aan een onafhankelijke derde. Wil de regering de gedachte eens overwegen om vroegtijdig – aan het eerste begin van de gedachtevorming – de planbureau in te schakelen, ook al om suggesties te krijgen voor onafhankelijke derden met wie

verder gebrainstormd zou kunnen worden? Een tweede oplossing zou kunnen zijn dat departementen zélf de ramen open zetten en zelf netwerken onderhouden met onafhankelijke deskundigen buiten de overheid; niet meteen commissies instellen maar zelf actief uitzoeken waar de goede ideeën zitten. Dat vereist een open bestuurscultuur, waarin ruimte is voor een detachering van deskundigheid van buiten uit het universitaire of maatschappelijke circuit en omgekeerd voor een loopbaantraject van ambtenaren in de private sector. Deelt het kabinet de opvatting dat werken bij het Rijk nóg aantrekkelijker kan worden bij een doelbewust en actief beleid om professionals wat meer te laten wisselen tussen de publieke en de private sector? Zou het onderlinge begrip en, uiteindelijk, het publieke belang daar baat bij kunnen hebben? De WRR bijvoorbeeld betreft bijna de helft van zijn staf van buiten, op basis van tijdelijke detachering, in maatwerk dat aansluit op zijn agenda. Zo wordt bij het borgen van publieke belangen voeling gehouden met de dynamiek in het denken over maatschappelijke problemen.

Moeilijker is het uit elkaar houden van advisering en belangenbehartiging. Als deskundigen tevens belangenbehartiger zijn, dreigt het beroep op externe advisering het beleid in de uitverkoop te doen. Ik betreed nu een gevoelig terrein met meteen maar een gevoelige vraag. Kan de regering toelichten waarom zij, na drie rapporten van de WRR, een reeks adviezen van de SER, en naast een succesvol afgerond eigen wetgevingstraject, alsnog de commissie-Donner heeft ingesteld in plaats van zelf de regie te voeren? Had zij, na deze wel érg ruim genomen buitenbocht, er niet beter aan gedaan eerst zelf een voorlopig standpunt te bepalen en de SER daarover te raadplegen, in plaats van een advies over een advies te vragen, met hier en daar een kanttekening? Zijn het poldermodel en het publieke belang er wel bij gebaat dat wij de sociale partners aldus op het spek binden?

Bij de regionale verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden gaat het om de vraag wie het beleid bepaalt. Is dat Den Haag of de regio? De decentralisatie is in opmars en dat is goed, want de dynamiek van de samenleving vraagt in toenemende mate om mogelijkhe-

## Wolfson

den om oplossingen lokaal te differentiëren en ruimte te scheppen voor innovatie. Laat dat dan vooral een bestuurlijke decentralisatie zijn, die leidt tot een sterker lokaal bestuur en niet tot afzwaaiers in functionele richting, waarin belangenbehartigers zonder veel democratische controle de zaken naar hun hand zetten. In de sfeer van het toezicht, bijvoorbeeld, is veel tuchtrecht voor specialistische beroepen in handen van de eigen professe, omdat de deskundigheid dat zou vereisen.

Dat mag waar zijn, maar leveren wij dan wel voldoende tegenmacht? Verlaten wij ons niet te veel op eigenrichting binnen de professionele beroepen? Hoe kan de betrokken minister zijn eindverantwoordelijkheid vanuit het publieke belang dan borgen? Onze fractie heeft kennisgenomen van de toezegging, onlangs in de Tweede Kamer, van een inventarisatie van ervaringen op dit terrein in andere landen, maar mogen wij daarbij dan ook een standpunt verwachten over waar wij in Nederland naartoe moeten?

In breder verband rijst de vraag hoeveel een overheid zich gelegen moet laten liggen aan plaatsbekleders en professionele belangenbehartigers die zichzelf naar voren dringen. Het moderne bestuur heet meervoudig, wij spreken van een verplaatsing van de politiek, maar laat de politiek zich daarmee niet naar de marge verplaatsen? Zeker, de overheid hoort de burger op te zoeken en te luisteren naar maatschappelijke organisaties. Maar er is een groot verschil tussen luisteren en je een oor laten aannaaien. Als ik Vrij Nederland van 2 maart mag geloven – ik hoop dat dat niet het geval is – dan is Den Haag bang geworden voor de buitenwereld. Met Havermans in zijn afscheidsessay houd ik de politiek verantwoordelijk voor het regime van de besluitvorming. Niks "lege staat", de staat is zo leeg als wij haar laten zijn. Anderzijds is niet ieder maatschappelijk belang een publiek belang dat borging door de overheid verdient. Ook hierover stel ik een vraag. Wil de regering ervoor waken dat het poldermodel, dat de private en publieke belangen van onze zo waardevolle gemengde economie onderling afstemt in een gelegiti-meerde vertegenwoordiging, niet wordt overbelast door de hinder-

macht van derden die zichzelf niet of nauwelijks gelegitimeerd aan de onderhandelingstafel noden? Wil zij daartoe heldere eisen stellen aan de representativiteit van haar gesprekspartners en aan hun bereidheid bestuurlijke verantwoordelijkheid te dragen?

In het MDW-rapport Concessies en aanbestedingen, waar de minister-president in zijn brief naar verwijst, is een gelaagd model van beleid en uitvoering geschetst. Daarin reguleert de overheid bij opdrachtverlening de randvoorwaarden waarbinnen de transacties tussen de opdrachtnemer en de burger zich uit hoofde van de watvraag moeten afspelen, en waarop de burger kan terugkoppelen in zijn politieke afrekening met de overheid. Het gelaagde model belichaamt de samenhang tussen de vier R's van het SCP: een beleid dat richting geeft en ruimte schept voor een uitvoering die wordt afgerekend op resultaat en waarover de overheid rekenschap aflegt aan de burger. Dat klinkt goed, maar het is makkelijker gezegd dan gedaan. Het veronderstelt dat de politiek in staat is haar doelstellingen en randvoorwaarden helder te formuleren, en bereid zich op beleid en uitvoering te laten afrekenen door de burger. Boze tongen suggereren dat aan die dubbele voorwaarde niet altijd is voldaan, omdat er politici zouden zijn die niet van afrekenen houden, en ambtenaren die de burger liever zien als onderdaan dan als opdrachtgever. Maar ook zonder dat soort ondemocratisch gedrag blijven opdrachten voor uitbesteding of privatisering soms zo moeilijk te formuleren, dat de verleiding ontstaat om het dan toch maar zelf te doen. Geef daar dan aan toe, zou ik zeggen. zou ik zeggen. Privatisering mag geen vluchtroute worden voor het afschuiven van een eigen verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering, zeg ik wederom met de commissie-Van Thijn. Daarom rond ik af met enkele suggesties voor alternatieven voor het privatiseren of afstoten van overheidstaken, die de burger toch meer centraal kunnen stellen.

Alternatieven voor privatisering laten zich rubriceren naar vraag- en aanbodsturing, dan wel een combinatie van beide. De burger komt het best aan zijn trekken in vraaggestuurde voorzieningen met inkomensafhankelijke persoonsgebonden budgetten en voucher-

systemen, bij een concurrerend aanbod vanuit de publieke dan wel de private sector. Laten we dat aannemen als hoofdregel, maar daarbij beseffen dat je de knop niet in één keer kunt omdraaien. Op weg naar vraagsturing zal het vaak raadzaam zijn, aanbodgestuurde overheidsvoorzieningen geleidelijk bloot te stellen aan concurrentie door private partijen. Dat kan in een proces van parallelle privatisering, waarin de overheid het beleid bepaalt en aan het uitvoeringsproces blijft deelnemen, maar daarnaast ruimte laat voor een concurrerend aanbod van private partijen. Zo is de uitzendbranche wegbereider geweest voor onderling concurrerende private reïntegratiebedrijven onder de Wet SUWI. Een ander voorbeeld is het naast elkaar bestaan van publieke en private vuilnisophaaldiensten, al baart het verschrallen van de concurrentie tussen die private diensten ons wel zorgen. Een lichtere vorm van vraagsturing bij een publiekrechtelijk geborgd aanbod ontstaat naarmate cliëntenparticipatie tot wasdom gebracht wordt.

Meer in het algemeen laat aanbodsturing zich combineren met aandacht voor de belangen en opvattingen van de burger door middel van communicatieve strategieën. Onze fractie heeft veel waardering voor de onvermoeibare inzet, waarmee minister Van Boxtel met alles en iedereen communiceert om het minderhedenbeleid goed op het netvlies te brengen. Maar ministers kunnen niet met iedereen persoonlijk praten, en daarom is er leiderschap nodig om missie en bedrijfscultuur in intermediaire en op afstand gestuurde organisaties beter op de verwachtingen van de burger af te stemmen. Dat soort leiderschap zien we nog te weinig, de noodzakelijke cultuuromslag van de uitvoerders naar meer klantgerichtheid is nog te veel sluitpost in het beleid gebleven.

Naast de zachte hand kan het ook nodig zijn de knoet te hanteren, te beginnen met naming and shaming: het is goed dat gemeenten die nog steeds geen rampenplan hebben, nu met naam en toenaam in de krant zijn gezet. Zachtmoediger misschien, maar niet noodzakelijk minder hard zijn sturingstechnieken als bedrijfsvergelijking en maatstafconcurrentie. Belangrijk is wel, dat de daartoe benodigde prestatie-indicatoren

## Wolfson

ergens op sláán. Neem de inmiddels beruchte 3-minutennorm voor vertragingen bij de veelgeplaagde NS. In de spits is niet alleen het kernnet vol, maar zijn ook de oudere stations overbelast. Dan kost alléén het in- en uitstappen al extra tijd, en wat zijn een paar minuten méér in vergelijking tot de file als alternatief? Wiens geloofwaardigheid is hier nu in het geding: die van de NS of die van de normsteller? We moeten onszelf niet zo beschadigen! Is geloofwaardigheid niet juist een voorwaarde voor het borgen van publieke belangen?

Ten slotte de burger zelf. Moeten we die aansturen met prikkels of met sancties? Onder prikkels versta ik dan generieke inkomenseffecten, zoals het verlagen van rechten of het verhogen van eigen bijdragen. Bij sancties gaat het veeleer om een geïndividualiseerde beïnvloeding van het gedrag in maatwerk, zoals het stopzetten van een uitkering bij oneigenlijk gebruik. Prikkels passen in een liberale ideologie, die zozeer hecht aan indirecte sturingsmechanismen dat ze bereid is de "goeden" met de "kwaden" te laten lijden. Daar houden wij niet van, en dat is ook niet nodig, bij het gebruik van transactiemechanismen. Juist het in maatwerk zichtbaar maken van prestaties en tegenprestaties, zoals bijvoorbeeld voorzien in het reïntegratieverslag over het eerste ziektejaar krachtens de Poortwachterswet, stelt ons in staat, onwillige werkgevers of werknemers individueel aan te pakken, zonder de "goeden" daarbij tekort te doen. Het steeds krachtiger pleidooi van de PvdA voor sancties op oneigenlijk gebruik en misbruik is geen oprisping van nieuwe flinksheid, maar getuigenis van het besef dat solidariteit een tweerichtingsverkeer van rechten en plichten is, dat niet door asociaal gedrag mag vastlopen.

Ik kom tot een afronding. Uit de kritische kanttekeningen die ik heb gemaakt bij het borgen van publieke belangen mag niet worden afgeleid dat de PvdA-fractie afwijzend zou staan tegenover transactiemechanismen als zodanig. Integendeel, ook wij zijn van oordeel dat het zoveel mogelijk benoemen van wederzijdse verantwoordelijkheden voor prestaties en tegenprestaties risicomijdend gedrag van uitvoerders kan afstraffen, rechten en plichten van burgers beter met elkaar in balans kan brengen, en uiteindelijk

ook de afrekening tussen politiek en burger transparanter kan maken. Juist ook binnen de overheid kan een grotere nadruk op verantwoordelijkheid en rekenschap leiden tot meer eigen initiatief en creativiteit van ambtenaren, in een dynamisch intrapreneurship, zoals dat blijkbaar moet heten in de newspeak van de organisatiekunde. Wie kan daartegen zijn, zolang aan de al opgesomde voorwaarden voor de inzet van transactiemechanismen en voor het toezicht daarop is voldaan? Anderen mogen dat van mij ook nog "marktwerking" noemen, zo lang ze maar begrijpen wat dat inhoudt, in navolging van de sociaal-democraat Jan Tinbergen, die zichzelf in de jaren zestig al een "marktsocialist" noemde.

Anderzijds heb ik geprobeerd te schetsen dat het pakket van regels en voorwaarden waaraan privatisering moet voldoen zo uitgebreid kan worden dat je je moet afvragen of het middel niet erger is dan de kwaal. In een informeel overleg bij de Algemene Rekenkamer kwamen de deelnemers laatst tot de conclusie dat de risico's van PPS-constructies daar gelegd moeten worden waar ze het beste gedragen kunnen worden, en dat dit private financiering van publieke belangen in de weg kan staan.

Dat leidt mij tot een slotvraag aan de regering. In onze kring is, met name geïnspireerd door bijdragen van Peper en de commissie-Van Thijn, veel nagedacht over de notie van de publieke onderneming, als alternatief voor een volledige privatisering van overheidstaken. Dat is geen klassiek overheidsbedrijf, maar een dynamische en slagvaardige structuur-NV met een statutair vastgelegde missie die het te dienen publieke belang omschrijft, met stakeholdersvalue in plaats van shareholdersvalue als richtsnoer, en met overheidseigendom van grond en infrastructuur, aangestuurd via een exploitatieconcessie. Of, als er een hold-up in de investeringen van bedrijfsmiddelen dreigt, via een managementconcessie, zoals voorgesteld voor de NS door Veraart en Etty in Economisch-Statistische Berichten van 15 februari 2002. Voor zo'n onderneming ligt geen beursgang in het verschiet, want daarvoor liggen er te veel politieke risico's buiten de competentie van het management. Maar een beursgang is onzes inziens ook niet

waar het om moet gaan. Het gaat om voldoende bewegingsvrijheid voor het management om iets moois van de exploitatie te maken. Hoe beoordeelt de regering een dergelijke formule in algemene zin?

Voorzitter. Het zal duidelijk zijn dat ik het lekkerste voor het laatst heb bewaard. Hopelijk smaakt het antwoord van de regering nog beter.

□

De heer **Van den Berg** (SGP):  
Voorzitter. Ik spreek mede namens de fractie van de ChristenUnie.

Sinds de ontsparing van de collectieve sector in de jaren tachtig is intensief gezocht naar andere vormen van politieke sturing. Aanvankelijk was die zoektocht vooral kwantitatief van aard. Het was duidelijk dat de collectieve sector te groot was geworden. Het sociale-zekerheidssysteem was vanuit hoge idealen opgebouwd, in een periode van sterke economische groei. Het gebruik van de voorzieningen was in de eerste tijd ook bescheiden. Toen het daarna tot uitbreiding van het aantal verzekerden kwam, met daarbij de koppeling van uitkeringen aan lonen en prijzen, de waardevaste uitkeringen, werden de problemen al zichtbaar. Maar vooral het gestegen beroep op de regelingen door de economische stagnatie in de jaren zeventig en de inzinking van de economie begin tachtig, dreven de uitgaven in de jaren tachtig op tot recordhoogte. Het antwoord in de eerste helft van de jaren tachtig was beheersing van de overheidsuitgaven. Zo werd ook het mes gezet in de sociale verzekeringen en voorzieningen. Door simpelweg budgetten te verlagen, werden de aanbieders van collectieve voorzieningen wel gedwongen de tering naar de nering te zetten in de veronderstelling dat hierdoor marktwerking en het profijtbeginsel zouden worden geïntroduceerd. Daarna verschoof de meer passieve benadering, gebaseerd op de budgettaire randvoorwaarden, naar een actieve politiek van institutionele hervorming, gebaseerd op een diagnose van de instituties: welke prikkelstructuur ligt in die instituties besloten? Ook kwam de vraag aan de orde: wat is de reden of de legitimatie voor overheids-interventie? Op grond van deze vraagstelling zijn er diensten verzelfstandigd en geprivatiseerd.

## Van den Berg

Voorzitter. De les is dat uit de voorbeelden duidelijk wordt dat de ingezette privatisering vooral het gevolg was van het krap bij kas zitten van de overheid, om het kort door de bocht te formuleren. Daarnaast nam de kritiek op de werkwijze van de overheid toe. De toenemende complexiteit van overheidsorganisaties leverde voor een doelmatige bedrijfsvoering de nodige problemen op. Door de omvang en de verscheidenheid van de te verrichten taken, bleek het steeds moeilijker, een doelmatige en goede kwalitatieve uitvoering te waarborgen. Dit had tot gevolg dat de overheid onder meer interactiever ging werken. De overheid werd partij samen met andere partijen. Zo kwam het maatschappelijk middenveld weer nadrukkelijk in beeld, ook als beleidsuitvoerders. Daardoor kon een aantal taken minder formeel en ook minder neutraal worden uitgevoerd. Een voordeel hierbij is, zo vinden onze fracties, dat levensbeschouwelijke overtuigingen nogal eens beter tot hun recht komen dan bij uitvoering van diezelfde taken door een ambtelijke dienst. Het gevolg is wel dat er een vervaging optreedt van de publieke taken van de overheid. Bezinning hierop is noodzakelijk. Daarom is het goed dat wij daar vandaag uitgebreid bij stilstaan. Wellicht kunnen in dit debat over de borging van het publiek belang daar heldere uitspraken over worden gedaan. Misschien kunnen wij consensus bereiken over het te voeren beleid.

Het is ook een gegeven dat de omstandigheden waaronder de economische activiteiten in ons land worden verricht in de jaren tachtig en negentig wezenlijk verschillen van die in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog. Zo is de internationale handel mondiaal sterk geliberaliseerd. Dit geldt ook voor het internationale kapitaalverkeer. De vooruitgang in de informatie- en communicatietechnologie stelt de multinationale ondernemingen in staat, de voortbrenging in ieder stadium van de productiekolom geografisch daar te doen geschieden waar dit het rendabelst kan gebeuren. Steeds minder vindt de productie in alle fasen van het proces in één land plaats. De economische integratie in Europa wordt door de ontstane interne markt steeds volkomener. Een van de gevolgen van deze ontwikkelingen is

dat in beginsel de nationale natuurlijke en schaalmonopolies zijn doorbroken. Dit heeft onder meer geleid tot liberalisering en privatisering van nutsvoorzieningen. Nu kon de privatisering van de telefonie uitgelegd worden als een financieel voordeel voor de burger, maar op een aantal andere terreinen zal privatisering in de toekomst wellicht meer efficiencywinst opleveren, maar niet tot lagere prijzen voor de gebruikers leiden. De vraag blijft of het kabinet zich in de achterliggende periode niet te veel heeft laten leiden door financieel-economische motieven. Is de redeneertrant niet te veel beheerst door het uitgangspunt dat het "doorsnijden van de band met de overheid (...) tot prestatieverbeteringen dwingt, want slecht presteren wordt onherroepelijk door de rendementsgerichtheid van aandeelhouders en concurrentie op de kapitaalmarkt afgestraft (...)", zo stelde het kabinet.

De processen van liberalisering en privatisering en de veranderingen in de taakopvatting en het functioneren van de overheid worden naar de mening van onze fracties louter als een gegeven beschouwd. Heeft dit, zo vragen wij de regering, met een wat kleurloze insteek van Paars op deze beleidsterreinen te maken? Wij kunnen ons voorstellen dat er in een kabinet van deze samenstelling allerlei compromissen gesloten moeten worden. Dat kan betekenen dat een en ander wat kleurloos gaat worden. Wij betreuren het dat het heeft ontbroken aan een meer fundamentele bezinning. Wel is inmiddels duidelijk dat dit, anders dan in de door mij geschetste beginfase toen privatisering nauwelijks argumentatie behoefde, nu niet meer op gaat. Velen houden zich er terecht mee bezig.

Zo stelde de ROB in zijn advies, stuknr. 24036 nr.152 met betrekking tot het thema "toezicht" dat een goed functionerende markt niet mogelijk is zonder een sterke overheid. Anders gezegd: het publieke belang moet worden gewaarborgd door goede wet- en regelgeving. Onze fracties vinden het dan ook nodig om vandaag, mede naar aanleiding van het WRR-rapport "Het borgen van publiek belang" met het kabinet en de andere fracties in deze Kamer van gedachten te wisselen over de naar onze mening "doorgeslagen" privatisering.

Uit het WRR-rapport blijkt dat privatisering op zich niet wordt afgewezen. Wel wordt nadrukkelijk gesteld dat de privatiseringsoperaties die achter ons liggen, in het algemeen als nog onvoldoende doordacht worden gekenschetst. Het rapport stelt ook dat allerlei maatschappelijke veranderingen in de context van het overheidsbeleid tot meer privatisering zullen nopen. Zelfs binnen de overheid worden meer mogelijkheden gezien dan momenteel benut worden. Het is verhelderend dat de WRR voor het debat onderscheid maakt tussen de watvraag en de hoevraag. Dat is door de collega's ook nadrukkelijk aan de orde gesteld vanmiddag. De vraag voor welke belangen de overheid een (eind-)verantwoordelijkheid wenst te dragen wordt evenals de vraag naar de wijze waarop deze verantwoordelijkheid vorm moet krijgen en of daarbij ook private partijen moeten worden ingeschakeld, helder aan de orde gesteld. Wie moet de operationele verantwoordelijkheid dragen voor belangen waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid draagt?

Het is ook duidelijk dat de WRR "privatisering" breed definieert, namelijk het overdragen van de operationele verantwoordelijkheid voor het behartigen van publieke belangen aan private actoren, commerciële bedrijven of non-profitinstellingen. Dat is voor de discussie die wij hier voeren, heel helder. De vraag of privatisering al dan niet gewenst is, hangt dus niet in eerste instantie af van de vraag of er een markt is. Het gaat er in feite om waar publieke belangen het beste worden behartigd. Maar publieke belangen moeten wel worden geborgd, voorzitter. Hoewel in de reactie van het kabinet op het WRR-rapport staat dat er met waardering is kennisgenomen van het rapport, proef ik als het over de inhoud van het advies gaat veel minder waardering. Anderen hebben dat vanmiddag ook al in bloemrijke taal gezegd. Daarom vraag ik de bewindslieden of er in de kabinetsreactie wel voldoende aandacht is voor de echte inhoud van dat rapport. Is er ook voldoende aandacht voor beginselen van goed bestuur bij het doordenken van het vraagstuk waarover wij nu spreken? Het kabinet is van oordeel dat het onderscheid dat de WRR aandraagt



## Van den Berg

tussen het wat en het hoe, een objectieve discussie over de borging van publieke belangen kan bevorderen. Dat blijkt uit de reactie van het kabinet op hoofdlijnen. Het kabinet stelt evenwel dat de redenering van de WRR daarvoor concreter moet worden ingevuld. Krijgen wij vandaag van het kabinet zo'n concrete invulling?

Het kabinet stelt vervolgens nadrukkelijk dat in het verleden, als beslissingen over het borgen van publieke belangen werden genomen, op verschillende onderdelen afwegingskaders zijn ontwikkeld en toegepast. Graag vernemen wij welke kaders werden gebruikt. Naar onze mening werd de discussie over privatisering namelijk gedomineerd door één vraag: is concurrentie mogelijk? De beslisboom van Van Wijnbergen over marktordening van netwerksectoren was daarop gebaseerd. In de notitie van de minister van Economische Zaken met de titel Liberalisering en privatisering in netwerksectoren, wordt van deze benadering enige afstand genomen. Aan publieke belangen wordt een duidelijke plaats toegekend, maar naar onze mening wordt van de basisgedachte niet echt afgeweken. Als het anders is, horen wij dat wel in de loop van de dag.

Privatisering moet niet plaatsvinden indien er onvoldoende concurrentie is, maar concurrentie kan niet het enige criterium zijn. In zo'n redenering vergen de publieke belangen speciale aandacht als randvoorwaarden voor een goed functionerende markt. De notitie gaat uit van één middel voor de behartiging van het publieke belang, namelijk de liberalisering en conditionering van markten. Deze gedachte vinden wij terug in de reactie van het kabinet. Er wordt geconstateerd dat kabinet en volksvertegenwoordiging hebben moeten wennen aan de rol van marktmeester. Ik citeer: hierbij past het beeld van meer markt en een andere overheid, dat zich in de loop der jaren heeft gevestigd. Dus toch markt als doel?

Heel terecht wijst de raad op de kwaliteit van het overheidshandelen. Dit is nu te veel afhankelijk van de persoonlijke belangstelling van leidinggevend, managers en directies. Ook is er op dit terrein te veel versnippering. Het kabinet benadrukt dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de

beleidsvoorbereiding en -uitvoering op de verschillende terreinen van overheidszorg berust bij het kabinet en de individuele ministers. Over de kwaliteit van de overheidsproductie wordt verantwoording afgelegd aan de Staten-Generaal. Nu houden de fracties de ministeriële verantwoordelijkheid hoog, maar een minister kan natuurlijk niet alles wat op een departement gebeurt, ook feitelijk behappen. Een voorstel om een kwaliteitskamer te realiseren die op onafhankelijke wijze de kwaliteitsystemen van de overheid toetst, wijzen wij dan ook niet op voorhand af. Er is immers best veel af te dingen op hetgeen de overheid aan producten levert, evenals op de kwaliteit daarvan. Aan de kwaliteit valt nog veel te verbeteren.

Privatisering is naar de mening van onze fracties zeker niet op alle terreinen hét antwoord. Als er onderbouwde voorstellen zijn om tot privatisering over te gaan, moet tegelijkertijd helder zijn hoe publieke belangen worden geborgd, dus daar moet een traject aan voorafgaan, zo vinden wij. Wij nodigen het kabinet uit om met een heldere agenda te komen voor vervolgstappen. Doen wij dat niet, dan blijft het naar onze mening wat hapsnap en dat is het ergste wat wij kunnen hebben.

Vanaf de Industriële Revolutie hebben de westerse markteconomieën blootgestaan aan zware kritiek. Deze kritiek had ondermeer betrekking op het privébezit van de productiemiddelen, de werking van het marktmechanisme, de scheve verdeling van inkomen en bezit en de rol van de overheid. Van de vreedzame pastorale die Adam Smith ons schilderde, waarbij eigenbelang en collectief belang in elkaars verlengde liggen, is blijkbaar niet veel terechtgekomen.

Het is waar, een op vrije mededinging gebaseerde economie is zeker geen ideaal systeem. Als christelijke partijen en als christenen belijden wij dat in een gebroken wereld geen enkel systeem volmaakt zal zijn. Wel is het een voordeel dat een marktsysteem is gebaseerd op menselijke keuzen en uitgaat van persoonlijke vrijheid en verantwoordelijkheid. Daardoor zijn echter ook vele uitwassen mogelijk. Zo is het een feit dat de materiële gerichtheid van onze samenleving juist tot volle wasdom kon komen door de vrijheden binnen ons westers economisch stelsel. De Bijbel wijst

ons op het ambt van de overheid. De overheid moet ordenend optreden in het economische leven, dat willen wij nog eens nadrukkelijk zeggen, zeker als het gaat om het borgen van publieke belangen en bescherming van de zwakken in de samenleving. Met belangstelling wachten wij het antwoord af.

□

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter. Bij de algemene beschouwingen in november 1999 zijn in deze Kamer door verschillende fracties stevige kritische kanttekeningen gezet bij het doorschieten in marktwerking en privatisering. Er werd gevraagd om bezinning, inzicht, een beter geformuleerd beleidskader met duidelijker randvoorwaarden en zelfs om een time-out. De minister-president pacificeerde de dreigende opstand der senatoren door een notitie over de marktwerking in de nutssector toe te zeggen. Deze notitie verscheen in de loop van 2000, maar deze Kamer was daar niet tevreden over: te beperkt, niet helder genoeg, onvoldoende integraal.

Intussen kregen wij ook het WRR-rapport over het borgen van het publieke belang. Bij de algemene beschouwingen over 2000 maakte deze Kamer opnieuw duidelijk een bredere en verdergaande discussie te willen. Op 23 mei 2001 verscheen dan het kabinetsstandpunt op het WRR-rapport. Vandaag, 28 maanden later, geven wij eindelijk een vervolg aan de in november 1999 met de regering begonnen gedachte-wisseling. Dit niet direct als flitsend te kenschetsen tempo is nogal strijdig met het onderwerp marktwerking, waarvan de pleitbezorgers verwachten dat in elk geval de bureaucratische traagheid genadeloos afgestraft zal worden. Ook hier blijkt de werkelijkheid iets anders dan het imago.

Bij vorige notities van de regering over marktwerking nutsbedrijven en externe advisering was mijn fractie behoorlijk ontstemd over het luchtige gehalte van die werkstukken. Inhoud, kwaliteit, helderheid en bruikbaarheid vonden wij beneden de maat. Met gevoegen heb ik nu mogen vaststellen dat het kabinet met het standpunt over het WRR-rapport laat zien ook uit een ander vaatje te kunnen tappen. Men had er kennelijk wat meer zin in of heeft betere schrijvers aan het werk gezet. In een

## De Boer

27 pagina's tellend stuk legt het kabinet kort en bondig de hoofdlijnen van zijn visie op marktwerking en privatisering op tafel. Ook wordt aangegeven hoe men in veranderende posities van de overheid toch de publieke belangen denkt te waarborgen. Mijn fractie waardeert in elk geval de duidelijke stellingname. Die maakt het mogelijk om een concrete en wellicht ook effectieve discussie te houden en op zoek te gaan naar wat in onze ogen steek houdt en dus houdbaar is en waar nog steken los zitten die vragen om betere oplossingen en andere keuzes. Dat gaat over nog wel iets meer dan wat volgens collega Lemstra nu achter de rododendrons ligt.

Onze waardering strekt zich ook uit tot de WRR, die het onderwerp belangwekkend genoeg vond voor het schrijven van een rapport. Dat rapport heeft het kabinet merkbaar geprikkeld tot het eerder kennelijk niet nodig geachte geprononceerde standpunt dat wij nu bespreken. Tot die prononcering voelde men zich te meer uitgedaagd, omdat het kabinet het op een aantal punten met de WRR oneens is. Dat maakt de discussie op zijn minst nog een slag interessanter.

Voordat ik namens mijn fractie kanttekeningen zet bij het nu voorliggende regeringsstandpunt, lijkt het mij goed dat ik kort aangeef waar GroenLinks in deze discussie staat en in welke richting de huidige situatie naar onze mening zou moeten worden bijgesteld. Voor wie het wil zien en horen, wordt steeds duidelijker dat de paarse agenda met als kenmerken terugtrekkende overheid, liberalisering, marktwerking en privatisering, langzaam maar zeker veel aantrekkingskracht is kwijtgeraakt. Als je de huidige stand van zaken bekijkt, kun je toch niet aan een gevoel ontkomen dat de nadelige effecten groter zijn dan de voordelen. De bedoelde en beloofde verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening is bij veel verzelfstandigde of geprivatiseerde instellingen en organisaties jammer genoeg niet gerealiseerd. Vaak gingen de prijzen omhoog, werd de dienstverlening slechter, kreeg de top marktconforme – bedoeld wordt verviervoudigde – salarissen en werd de baanzekerheid van de werknemers beduidend minder. Ook de marktwerking bracht vaak niet het verwachte succes. De stopwatchzorg,

de ondernemende universiteit en de doorgeschooten schaalvergroting in het onderwijs resulteerden grosso modo in verschraling en kwaliteitsverlies. Evaluaties laten weinig tot de verbeelding sprekende resultaten zien.

Met de WRR is GroenLinks van mening dat er de afgelopen jaren binnen de daarvoor verantwoordelijke departementen en ook in sommige politieke fracties toch te veel een sfeer is ontstaan dat verzelfstandiging en privatisering, de overheid op afstand en het via marktwerking en concurrentie realiseren van veel overheidstaken in zichzelf beter zouden zijn dan de tot nu toe gebruikelijke mores. De laatste jaren is de politiek er te veel aan voorbijgegaan dat het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen geen doel op zichzelf is, maar hooguit een middel dat per geval op zijn bruikbaarheid getoetst moet worden. Ik geloof dat het kabinet het niet eens is met deze constatering. Dat was mij niet helemaal duidelijk. Als dat zo is, mag dat, maar dan moet die stellingname wel meer en beter voorzien worden van een door feiten onderbouwde argumentatie. Alleen roepen dat dit niet zo is, lijkt mij niet voldoende. Ik nodig de regering uit daar straks in de beantwoording werk van te maken.

Die reactie zou nog belangwekkender kunnen worden als zij ook ingaat op de analyse van een rapport van de Wiardi Beckman Stichting dat onder leiding van onze collega Van Thijn wordt geproduceerd. Ik weet niet of datgene wat ik gelezen heb, al het eindrapport is, maar het was op zichzelf al duidelijk genoeg. Kort samengevat, komt het volgens mij op het volgende neer. Als dat niet juist is, hoor ik het wel. Wij moeten af van de ideologisch gekleurde discussie. Marktwerking, liberalisering en privatisering zijn op zichzelf niet goed, beter of slecht. Dat hangt af van waar, wanneer en hoe je die instrumenten gebruikt. Veel operaties uit het afgelopen decennium hebben echter niet de hoogverwachte resultaten opgeleverd. Een aantal pakte zelfs negatief uit. Dat mag geen reden zijn om deze weg nu maar verder te verlaten, want daarmee zijn de te starre en bureaucratische werkmethoden binnen veel overheidsorganisaties nog niet veranderd. En dat moet,

volgens het rapport, wel gebeuren. Ik ben het daarmee eens.

Wij moeten af van de vaak ondoordringelijke beleids-systematiek, de te gebrekkige inzet en controle op de uitvoering, het ondoorzichtig beleggen van verantwoordelijkheden, het risicomijdend opereren, de oplopende kosten en achterblijvende productiviteit en innovatie in delen van de publieke sector en de onvoldoende motivatie gericht op uitstekende dienstverlening. Er is dus een noodzaak om te komen tot een gezamenlijke aanpak met een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, maatschappelijke organisaties, private ondernemingen en individuele burgers. De conclusie van Van Thijn c.s. luidt: al dat geprivatiseer van de afgelopen jaren is niet zozeer een vergissing geweest, maar het is allemaal wel te snel en te nonchalant uitgevoerd. Er was onvoldoende aandacht voor negatieve bijwerkingen en er was te veel fixatie op het ene einddoel: het hogere financiële rendement. Ook al is dit allemaal nog taal en ook al is dit allemaal weinig concreet, het vraagt om een reactie.

Mijn fractie is niet per definitie of op ideologische gronden tegenstander van marktwerking en alles wat daarbij komt. Als de keuze gemaakt wordt om als openbaar bestuur in een bepaalde situatie terug te treden en de markt het werk te laten doen, kan dat in onze ogen alleen en uitsluitend als de overheid glashelder vooraf in kaart gebracht heeft hoe in die nieuwe situatie de rolverdeling zal zijn, welke concrete doelen er met de operatie gediend worden, wat er gepresteerd moet worden tegen welk prijsniveau, hoe de controle en de regie geregeld zijn en wat er kan en moet gebeuren als de gehele operatie onbedoeld en onverhoopt nadelig blijkt te zijn voor het publieke belang.

Een objectief waarnemer zal zich niet aan de indruk kunnen onttrekken dat bij het terugtreden van de overheid de balans een beetje is zoekgeraakt. Te vaak is het onduidelijk welke rol de overheid in deze nieuwe verhoudingen kan, moet en wil spelen. Over de feitelijke en ook werkbare manier van toezicht houden op geprivatiseerde instellingen en over de wijze waarop de overheid daarin een taakstellende regie zou kunnen blijven voeren, is het denken pas begonnen toen de

## De Boer

eerste misstanden en ongelukken zich voordeden. GroenLinks ziet niets in een afzijdige overheid. Een moderne overheid in een land met mondige burgers is vooral een uitdagende overheid. Zij bepaalt het speelveld en de spelregels. Zij corrigeert als het nodig is de verhoudingen tussen de spelers. Burgers, organisaties, instellingen en ondernemingen worden uitgedaagd om mee te doen. Bij die moderne, uitdagende overheid hoort dat zij harde grenzen trekt op die terreinen waar particuliere belangen in conflict komen met het publieke belang. Daarom worden doelen, normen en randvoorwaarden door de politiek bepaald. Dat moet wat ons betreft ook zo blijven. Binnen dat speelveld kunnen burgers en particuliere organisaties zelf vorm geven aan het werkelijkheden van de eigen doelen.

De fractie van GroenLinks vindt het dan ook dringend nodig dat er een einde komt aan de nu heersende onduidelijkheid over wat in het Nederland van nu de rol van de overheid is en welke instrumenten de overheid waar en wanneer gebruikt. Veel burgers weten op dit moment niet meer wat zij van de overheid mogen verwachten. Dat veroorzaakt te veel onzekerheid, ongenoegen en afhaken van het gedoe in Den Haag. Burgers hebben ook, vaak terecht, het gevoel dat bescherming van collectieve waarden van het publieke belang, van hun recht op een goede toegang tot de voorzieningen van de overheid, onduidelijk is geregeld. Dat is niet goed voor de onderlinge samenhang in het land. Het is zeker niet goed voor het aanzien en het gezag van de politiek.

In navolging van de WRR beaamt het kabinet dat de overheid zich maatschappelijke belangen pas dan hoeft aan te trekken wanneer de markt of de samenleving daar niet of op een bevredigende wijze zelf in voorziet. Pas als deze belangen niet of onvoldoende worden verwezenlijkt, veranderen maatschappelijke belangen in publiek belang. Het gaat dan om belangen waarvoor de overheid eindverantwoordelijkheid draagt. Op het eerste gezicht lijkt dit een houdbaar uitgangspunt. Ik zie echter een probleem. Dat is het woord bevredigend. De notitie van het kabinet stipt dat zelf ook aan. Wanneer zijn maatschappelijke belangen door markt of samenleving bevredigend geregeld? Wat is de

inhoud van de term bevredigend? Wie bepaalt die inhoud en wie toetst die inhoud? De meerderheid? De zittende coalitie? De oppositie? De ontevreden proteststemmers? Het is mooi geformuleerd, maar wat betekent het in de praktijk van alledag? Als de regering deze goed klinkende filosofie aanhangt, mogen wij vragen om een duidelijkere invulling op dit punt. Is er nagedacht over hoe die tevredenheid, bijvoorbeeld, getoetst moet worden? Wij zijn daar zeer benieuwd naar.

Het kabinet gaat omzichtig om met het door de WRR aangebrachte onderscheid tussen wat en hoe. Ik mis trouwens de daaraan voorafgaande hoezovraag. Dat lijkt mij een tamelijk cruciaal begin voor het nadenken over privatisering en alles wat daarmee te maken heeft. Ik ben het ook eens met wat mevrouw Bierman heeft gezegd over weef fouten aan het begin van het proces. Daarbij hoort volgens mij het niet stellen van de hoezovraag.

Minister **De Vries**: U bedoelt: hoezo wat?

De heer **De Boer** (GroenLinks): Het kabinet en de WRR hebben het over de hoevraag en de watvraag. Ik doel op de hoezovraag. Hoezo privatiseren? Hoezo marktwerking in deze situatie? Waar is dat voor nodig? Die vraag moet beantwoord worden voordat de andere vragen kunnen worden gesteld.

De heer **Hessing** (D66): Het is de opvatting van de WRR dat eerst de watvraag moet worden beoordeeld. Dat is de vraag of iets een publiek belang is. Vervolgens kan pas worden onderzocht hoe het moet worden georganiseerd en of iets publiek of privaat moet worden georganiseerd. De eerste vraag die moet worden gesteld, is of iets een publiek belang is. Dat is niet de hoezovraag, maar de watvraag: wat moet de overheid precies waarborgen?

De heer **De Boer** (GroenLinks): Ik wil geen ruziemaken over de volgorde. Als het hoezo, wat en hoe maar aan de orde komen. Ik heb het gevoel dat het hoe en het wat met enige regelmaat ter discussie worden gesteld, maar dat het hoezo daarbij wel eens in het niet verzinkt.

Minister **Kok**: Ik zou het waarom zeker niet vergeten!

De heer **De Boer** (GroenLinks): Zo kunnen wij nog wel even doorgaan. Is waarom eigenlijk niet hetzelfde als hoezo?

Minister **Kok**: Het klinkt in ieder geval een stuk beter!

De heer **Hessing** (D66): Als u vraagt "hoezo privatiseren", vergeet u de vraag te stellen of het wel een publiek belang is.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Daarover zal ik later nog iets meer zeggen, maar ik kan u nu al wel zeggen dat dit volgens mij een misverstand is. Ik heb het over het hoezo in de feitelijke situatie dat je een begin maakt met je overweging. Ik bedoel het niet in algemene zin.

Minister **De Vries**: Daar hoort het "ho, ho" wel bij!

De heer **De Boer** (GroenLinks): Zeker, maar misschien kan ik nu toch maar beter verdergaan.

Voorzitter. Het kabinet gaat omzichtig om met het door de WRR aangebrachte onderscheid. Dit kan een meer objectieve discussie mogelijk maken, maar het moet, volgens de regering, wel concreter worden ingevuld. Ik ben het daarmee eens. Ik neem zelfs aan dat het zo gebeurt en dat het kabinet het nu geproduceerde standpunt beschouwt als niet meer dan een eerste aanzet daartoe. Ik hoor graag een concretisering van de verdere uitbouw van die aanzet: de bedoeling, de aanpak, de structuur en het tijdschema.

De regering erkent dat het tot nu toe heeft ontbroken aan een algemeen toepasbaar, concreet beleidskader voor de borging van het publieke belang in situaties van marktwerking, liberalisering, verzelfstandiging en privatisering. Zij bestrijdt vervolgens – "integendeel" zegt men zelfs – dat er willekeurige beslissingen zijn genomen over het borgen van dat publieke belang. Op verschillende onderdelen zijn afwegingskaders ontwikkeld en toegepast. Die zijn leidraad geweest bij het verdelen van de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden. Zo'n passage doet mijn wenkbrauwen toch ver rijzen en roept handenvol vragen op.

## De Boer

Er was geen concreet kader voor het borgen van het publieke belang, maar per situatie werd wel afgewogen hoe de verantwoordelijkheden en bevoegdheden geregeld zouden moeten worden. Dat is natuurlijk wel het minste! Daarmee is toch zeker nog niets gezegd over het borgen van het publieke belang? En daarover heerst in het land en zelfs bij zo'n eerbiedwaardig gezelschap als de WRR nu juist grote onvrede. Het kabinet kan toch zeker niet volhouden dat het het op dit punt prima heeft gedaan als vrijwel de hele samenleving zich verbijstert afvraagt waar dat dan te zien is? Misschien is dit het moment voor enkele concrete voorbeelden.

Eerst een redelijk positief voorbeeld: de verzelfstandiging van de woningbouwcorporaties. Deze verzelfstandiging is niet slecht verlopen. De prestaties van de corporaties worden getoetst aan de hand van vastgelegde kaders. Als een corporatie slecht presteert of oneigenlijke activiteiten onderneemt, kan de overheid uitsluiting als sanctie opleggen. Toch is ook hier niet echt duidelijk hoe het publieke belang precies moet worden gedefinieerd. Anderen hebben hierover overigens ook al iets gezegd. De regering wil corporaties grote aantallen woningen uit hun bestand laten verkopen. De corporaties zijn daar niet happig op. Voor beide invalshoeken baseert men zich op het publieke belang. Dat blijkt dus niet vast te staan en een onderwerp van politieke meningsverschillen te zijn.

De WRR houdt een pleidooi voor het borgen van het publieke belang. De regering noemt dat een goede gedachte, maar beide hadden daar wel aan mogen toevoegen dat het publieke belang niet een algemeen waardevrij begrip is. Wat hieronder wordt verstaan, wordt niet alleen situatief, maar ook politiek-ideologisch ingevuld. Dat impliceert dat de doelstellingen en de prestatievelden veel concreter moeten worden ingevuld dan door te wijzen op het belang van een betere organisatie, vermindering van de kosten en een hoger rendement. In het geval van de corporaties had bijvoorbeeld moeten worden vastgelegd dat zij een bijdrage moeten leveren aan het bevorderen van het eigen woningbezit. Nu is het tamelijk dubieus geworden om die verzelfstandigde clubs achteraf

plotseling op te zadelen met zo'n door een toevallige meerderheid geformuleerd politiek doel. Het is de vraag of dit wel netjes is.

De experimenten met marktwerking in de thuiszorg zijn uitgelopen op een teleurstelling. Is er eigenlijk wel een deugdelijke analyse gemaakt van de oorzaken en de mogelijke oplossingen? Wat is eigenlijk het positieve resultaat geweest van de marktwerking in het notariaat? Vooral bij kleingoedhandelingen als een testament of de aankoop van een tuinpad is de consument anderhalf à twee keer zoveel geld kwijt. Alleen de transacties boven een paar miljoen zijn goedkoper geworden. Wat is daar evenwel het publiek belang?

De geprivatiseerde bedrijfsgezondheidszorg heeft zijn bureaucratische aanpak helaas niet verloren en de verwachtingen zijn tot nu toe niet waargemaakt. De geprivatiseerde bedrijfsgezondheidszorg heeft niets kunnen bijdragen aan het verminderen van het hoge aantal arbeidsongeschikten in dit land. Dat was toch een doel.

De VNG heeft scherpe kritiek op het wetsvoorstel inzake de privatisering van energiebedrijven. De rol die nog wordt toegedacht aan publieke aandeelhouders is niet in te vullen en kent onverantwoorde risico's. Op papier wordt voorzien in operationeel ingrijpen bij wanprestatie door de geprivatiseerde netbeheerder, maar in de praktijk slaat dat nergens op. De operationele deskundigheid ontbreekt en de financiële risico's zijn veel te groot. Het voert nu te ver om dit thema nader uit te werken, maar het is vanmiddag wel relevant waarom een wetsvoorstel ter tafel ligt waarmee het betrokken veld onoverkomelijke problemen heeft. Wat komt er terecht van het leren van ervaringen, waarvan sprake is in de kabinetsnotitie?

Wat heeft de privatisering van het loodswezen concreet opgeleverd? Dat is een tak van sport waarvoor ik specifieke belangstelling heb. Ik heb er nooit meer iets over gehoord. Is er nu meer tevredenheid bij de afnemers? Zijn de prestaties beter, de tarieven lager? Is de betrokkenheid toegenomen? Hoe luiden de evaluatieconclusies? Wat zijn de geformuleerde leereffecten voor volgende operaties? Ik heb geen idee.

Een ander voorbeeld is de ontmanteling van PTT in KPN en

TPG. Bij eerdere gelegenheden heb ik de ongemotiveerde juichtonen van het kabinet al wat trachten te temperen. Het rendement bij TPG zal ongetwijfeld beter zijn, maar geldt dat ook voor de prestaties, de prijzen, de bereikbaarheid, de kantoordichtheid, de klantvriendelijkheid, de tevredenheid bij medewerkers en burgers en het op tijd bezorgen van de stukken van de Eerste Kamer? Is dat allemaal van minder belang? Door de concurrentie in de telecombranche en de verzelfstandiging van KPN zijn er duidelijke verbeteringen te zien in de producten, de prijzen en de klantgerichtheid. Tegelijkertijd is hierdoor ruimte ontstaan voor misleunen die vele miljarden kosten. Toen ik dit stukje tikte, pruttelde mijn radio op de achtergrond iets over een noodzakelijke afschrijving van 12 mld euro op een Duits avontuur; een ongehoord bedrag in de Nederlandse economische situatie.

Ik kom te spreken over de deregulering en de marktwerking van de taxiwet. Het geformuleerde publieke belang daarvan was en is dat de consument meer keuze zou hebben en dat er een beter en goedkoper taxivoer zou ontstaan met een groter aandeel in het totale vervoersaanbod. Dit product van ideologisch marktdenken is totaal mislukt. Achter het bureau heeft de minister een rationele marktlogica verzonnen – door meer aanbod dalen de prijzen – legt die dwingend op en kijkt op afstand toe hoe het volledig misloopt. Bij de taxiwet was geen enkele marktvoorwaarde gerealiseerd die door de overheid kon worden beïnvloed. Daarnaast ontbrak de noodzakelijke facilitering. Alles ademde de sfeer van een haastklus, toezicht ontbrak en sancties waren er niet. Het aanbod nam inderdaad toe, net als de vechtpartijen. De prijzen stegen omdat het omzetverlies moest worden gecompenseerd. De kwaliteit en service gierden achteruit omdat taxibedrijven met goedkoop personeel gingen werken, dat noch de taal kende, noch de weg in de stad wist te vinden. Nam je vroeger in een grote stad voor je plezier een taxi, vandaag de dag doe je dat alleen als je geen alternatief kunt verzinnen.

Wat moeten wij hiervan leren? In dit geval had alleen mogen worden geliberaliseerd als de overheid vooraf minimaal het volgende



## De Boer

wettelijk had geregeld: opleidings-eisen stellen, standplaatsen moderniseren, een scherp maximum-tarief vastleggen – waarom kan hier niet wat in New York wel mogelijk is? – controles verrichten en sancties toepassen, van het opleggen van boetes tot het intrekken van vergunningen en het in beslag nemen van de taxi. Ik heb overigens begrepen dat de uitvoering van de taxiwet voorlopig is geëvalueerd, met een desastreus resultaat. Het commentaar van de minister was evenwel: wij zijn op de goede weg.

Mijn conclusie is dat het realiseren van het publiek belang in deze situatie niet vraagt om een "weg-is-wegoverheid" maar om een optredende overheid die er bovenop zit. Van het marktmeesterschap, dat in deze sector feitelijk een marktpolitie had moeten zijn, is niets terechtgekomen. Hebben de regering en de verantwoordelijke minister al enige blijk gegeven van de hieruit geleerde lessen voor de toekomst? Daar gaat het toch om.

De verzelfstandiging van NS heeft ook niet datgene opgeleverd waarvan de reiziger droomt. De overheid had geen zin meer, de jaarlijkse tekorten van NS aan te vullen. In feite ging het, laten wij daar heel eerlijk in zijn, gewoon om bezuinigen. NS moest een gewoon commercieel bedrijf worden, inclusief het aantrekken van geld uit een beursgang. De vraag of en hoe zich dat verhoudt tot de huidige positie, is nog nooit goed beantwoord. Intussen liet men het bedrijf in onzekerheid over de toekomst. Liberalen houden niet van langdurige concessies maar bij kortdurende kan men niet verwachten dat een bedrijf giga-investeringen gaat doen. Het resultaat is: te lang aarzelen en geen adequaat aanbod op de toenemende vraag in dit dichtbevolkte en mobiele land. Onze conclusie is dat ideologische marktfilosofen zo ongeveer de slechtst denkbare probleemoplossers zijn voor een bedrijf als dit. De taakstelling is nagenoeg volledig publiek, het belang idem, en dus moet men creatief nadenken over mogelijkheden om dit bedrijf tot zo goed mogelijke prestaties te brengen. Hoe organiseer je dat; hoe stuur je dat aan; wat is de vrijheid van het bedrijf; hoe faciliteert de overheid; welke sancties zijn er als de vastgestelde prestaties niet worden geleverd?

Ik zou nog kunnen doorgaan met hoger onderwijs, ziekenhuizen, risico's van openbare aanbesteding voor publieke belangen als er niet méér werk wordt gemaakt van het voorbereiden en later controleren van die aanbestedingen, en de wijze waarop de concurrentie heeft plaatsgevonden. Echter, het lijkt mij nu wel voldoende duidelijk waar het over gaat. Ik vond het overigens grappig dat mevrouw Bierman zojuist zo enthousiast was over de kwaliteitsslag bij de Belastingdienst. Dat vind ik een bewijs voor de stelling dat het niet noodzakelijk is om altijd aan marktwerking te doen om een overheidsinstelling op voortreffelijke wijze te organiseren. Ik onderschrijf haar oordeel. De vraag zou moeten zijn: hoe komt het nu dat het daar wel kan en ergens anders niet goed gaat? Dat het op een aantal plekken anders zou moeten, daar zijn wij het snel over eens.

Voorzitter. Ik wil in dit debat niet over de volle breedte de huidige positie van paars ter discussie stellen. Dat hebben wij bij de algemene beschouwingen al gedaan. Echter, er is iets mis wanneer het kabinet ook in deze notitie blijk geeft van tevredenheid over de eigen aanpak en prestaties terwijl buiten de Haagse stulp daarover heel andere gevoelens bestaan. Die vervreemding van de werkelijkheid en het niet ook maar een beetje inzien waarom dit land niet op de banken staat voor deze introverte manier van beleid maken en politiek bedrijven, dreigen de politieke verhoudingen grondig op hun kop te zetten. Zelfs een oppositiepartij als GroenLinks, die toch heeft geprobeerd om een kritische afstand te houden van de paarse aanpak, lijkt er inmiddels onvoldoende in te slagen om progressieve kiezers die daar genoeg van hebben, aan zich te binden. Het is wél wennen om jezelf binnen twee maanden ineens terug te zien als een onderdeel van het grijze Haagse binnengebieden.

Minister **De Vries**: Dat zou ik maar eens grondig evalueren!

De heer **De Boer** (GroenLinks): Terug naar de notitie.

Voorzitter. Een winstpunt is dat het kabinet – geprikkeld doordat de WRR het begrip "privatisering" heel ruim definieert als het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen – een poging doet

om het begrippenkader duidelijk te omschrijven. Ik hecht eraan om hierover gemeenschappelijke duidelijkheid te verkrijgen. Ook in dit debat is gebleken dat wij een en ander verschillend invullen en dat is lastig voor de discussie. Daarom doe ik een poging om de zaken wat scherper te stellen:

- Liberalisering: het meer toegankelijk maken van markten voor nieuwe toetreders.
- Marktwerking: een situatie waarbij vraag en aanbod bepalend zijn voor economische beslissingen.
- Privaat-publieke samenwerking: het samen met private partijen ontwikkelen en financieren van concrete projecten waarbij binnen vastgelegde kaders de uitvoering wordt gedeeld aan private partijen maar de eindverantwoordelijkheid blijft liggen bij het openbaar bestuur.
- Uitbesteden: het op contractbasis door private partijen laten uitvoeren van overheidsopdrachten.
- Deregulering: door vereenvoudiging en vermindering van regelgeving bureaucratistische belemmeringen opheffen zonder kwaliteit en veiligheid kwijt te raken.
- Privatisering: het overdragen van het juridische eigendom van een overheidsorganisatie aan private partijen.
- Verzelfstandiging: het volledig zelfstandig laten opereren van een overheidsorganisatie binnen vooraf gestelde kaders waarbij het openbaar bestuur de eindverantwoordelijkheid houdt.

Voorzitter. Waar wij nog géén term voor hebben – ik heb het zelf zo gauw niet kunnen bedenken – is de structuur van een volledig zelfstandig opererend bedrijf met een publieke functie waarvan de overheid wel grootaandeelhouder is maar inhoudelijk niet meer wil of kan sturen. Hoe heet zoiets?

Graag hoor ik straks of het kabinet zich op deze begripsomschrijvingen wil vastleggen óf deze wil aanvullen met andere elementen. Het lijkt nuttig dat dit debat in elk geval wordt benut om het eens te worden over datgene waarover het precies gaat.

Voorzitter. Het kabinet vat het WRR-advies op als aansporing om marktwerking- en privatiseringsprojecten steeds te evalueren. Dat lijkt mij een wijd open deur. Ik mag toch aannemen dat dit ook zonder de WRR al tot het standaardhandelen behoorde? Ik grijp deze mededeling

## De Boer

aan om niet voor de eerste keer duidelijk te maken dat er met betrekking tot het evalueren bij de overheid dringend een kwaliteitslag nodig is. Wie met enige regelmaat in dit huis debatten volgt over wetgevings- en uitvoeringstrajecten zal vaststellen dat veel onzekerheid en kritiek van parlementariërs getemd wordt met het vooruitzicht van een grondige evaluatie. Daarmee is op zich niks mis, er is echter wel een grote valkuil: wil je goed kunnen evalueren, dan moet je voordat je met de implementatie en uitvoering van wetgeving begint, de bedoelingen van de nieuwe regelgeving vertalen naar evaluatiecriteria en deze vervolgens omzetten naar een aantal concrete evaluatiepunten waarop je na twee of drie jaar de nieuwe werkelijkheid gaat toetsen. Die evaluatiepunten behoren vooraf bekend te zijn zodat iedereen die verantwoordelijk is voor onderdelen van het project duidelijk weet waarop straks getoetst gaat worden. Op die manier maak je het handelen van de overheid transparant en toetsbaar. Te vaak en te veel gebeurt dat niet. Dat levert dan wel, zoals op pagina 7 van de notitie, op zich goed ogende en sympathiek klinkende teksten op die echter nog niets betekenen voor de harde werkelijkheid. Mijn conclusie is dat binnen het Nederlandse politieke systeem het fenomeen evalueren te veel als troostknuffel of als doekje voor het bloeden wordt gebruikt en dat er te weinig inventiviteit en energie wordt gestoken in het concreet maken en operationeel vullen van die onmisbare schakel in een goede beleidsvoering. Het is toch tamelijk onthutsend om ook uit deze notitie weer te moeten opmaken dat over het hoe en het wat van evaluatie en het meten van ervaringen nog steeds slechts in vage bewoordingen kan worden gepraat. Als je bedenkt hoe vergaand sommige van onder deze notitie te rekenen operaties in onze samenleving hebben ingegrepen, moet je toch vaststellen dat het zo niet mag en kan en dat het echt anders moet!

Het kabinet is van mening dat de recent in gang gezette VBTB-systematiek het antwoord zal kunnen bieden op de hier geformuleerde kritiek. Het zou wellicht een stap in de goede richting kunnen zijn als tenminste systematisch gewerkt gaat worden met een evaluatieprogramma dat met begrotings-

artikelen resultaten gaat meten bij de door de ministeries gekozen doelstellingen. Ik formuleer het met opzet even anders dan het kabinet het doet op pagina 8. Daar wordt gesproken over een periodieke doorlichting van de inzet. Ik hoop niet dat dit bedoeld is als een ontsnappingsroute. Natuurlijk is die inzet belangrijk en onmisbaar, maar bij geconcretiseerde en toetsbare evaluatie gaat het niet om de inzet – hoe goed en goed bedoeld ook – maar om het resultaat. Dat het kabinet het opschrijft zoals het er nu staat, raakt opnieuw de kern van de zaak. Ik wil niet argwanend zijn, maar ik vraag ook hier om glasheldere duidelijkheid. Overigens hebben wij als volksvertegenwoordigers ook een behoorlijke klont boter op ons hoofd als het gaat om het bewaken van evaluaties. Wij zijn over het algemeen heel tevreden als er een grondige evaluatie wordt toegezegd en daarna maakt bijna niemand in dit huis zich er nog druk over. Wil dat wat worden, dan moet de volksvertegenwoordiging veel meer investeren in het nauwgezet volgen van evaluaties en degenen die de evaluaties uitvoeren vragen wat een en ander betekent voor volgende stappen. Dat is nu een gemis en dat moeten wij als Kamers ons aantrekken.

De notitie benadrukt het belang van de kwaliteitsvergroting. Er wordt gesproken over beleidsvisitaties en wetgevingsaudits. Daarmee is alweer niks mis, maar enkele jaren ervaring als kwaliteitsmanager hebben mij geleerd dat vergroting van kwaliteit alleen totstandkomt in een continu-proces: weten waar je nu staat, doelen stellen, ervoor zorgen dat in elke situatie iedereen die doelen kent en tot de zijne maakt, op de afgesproken termijn de realisatie en de interne en externe tevredenheid meten, nieuwe doelen stellen enz. Het is een cyclisch proces dat nooit meer ophoudt en dat staat of valt met een continue wekelijkse bewaking, voorzien van een door alle betrokkenen transparante rapportage. Hoe het moet, kun je in acht zinnen opschrijven, maar aan de uitvoering heb je je handen meer dan vol! Overigens ben ik het met kabinet eens dat de door de WRR voorgestelde kwaliteitskamer een niet nuttige bureaucratische structurering is van een bewaking die naar mijn smaak binnen elke

organisatie zelf geregeld moet worden.

De WRR bepleit het vaststellen van een uniform beleidskader. Ook in deze Kamer is aangedrongen op een integrale visie op marktwerking. Mijn fractie volgt het kabinet dat wij niet moeten mikken op blauwdrukken. Wel wil het kabinet gebruik gaan maken van een lijst met aandachtspunten die bij verschillende operaties de publieke belangen moeten waarborgen. De gepresenteerde lijst lijkt ons bruikbaar. Ik heb de neiging onderdrukt om sommige punten nog wat pregnanter te formuleren, maar wel zou ik van het kabinet de toezegging willen vragen dat bij komende evaluaties en eventuele nieuwe operaties deze punten worden uitgewerkt tot een concrete checklijst. Dat betekent dat in verantwoordingen concreet aangegeven moet worden welke antwoorden en conclusies bij de verschillende punten zijn gegeven met een motivering waarom iets eventueel niet relevant zou zijn.

Ik moest deze bijdrage maar eens tot een einde brengen. Mijn fractie is voorzichtig tevreden met de eerste aanzet tot bezinning die nu op tafel ligt. Tegelijk vinden wij het niet genoeg. Het moet minder vaag, meer concreet, met duidelijk geformuleerde doelen en vooraf geformuleerde prestatiecriteria. Daarbij vinden wij het beslist noodzakelijk dat de nu geformuleerde inzet, bedoelingen, richtlijnen en beslissystemen in evaluerende zin ook toegepast worden op de tot nu toe uitgevoerde operaties. Niet om alles te veranderen, maar wel om te leren. Leg de meetlatten maar langs de huidige werkelijkheid. Kijk wat er anders had gemoeten en verander dat waar mogelijk. Maak zichtbaar waar en hoe je ervan leert. Zorg bij nieuwe projecten voor volledige transparantie in alle fases van de realisatie. Maak werk van het samen ontwikkelen, niet alleen bij de top van de organisaties, zoals vaak gebeurt, maar ook met medewerkers, gebruikers, consumenten en andere betrokken belanghebbenden.

Ik eindig met een conclusie die ik las in een artikel van econoom Pieter Boot. Die sluit heel aardig aan bij de opmerking van collega Wolfson over wat ik het transactiemechanisme noem. Ik zeg het kort in mijn eigen woorden. Wij moeten veel beter nadenken over wat de feitelijke beïnvloedingsmogelijkheden door de

## De Boer

overheid zijn. Wetten en contracten zijn dan veel steviger dan eigendom. Het is veel beter om een goede wet te hebben, die de verantwoordelijkheden helder regelt, om daarna goede contracten te sluiten met duidelijke prestatieafspraken en voelbare sancties, dan je voortdurend te focussen op eigendom. Als de overheid niet precies helder heeft wat zij wil, kun je de huidige overheidsbedrijven beter in de publieke sfeer laten, omdat je zonder duidelijkheid in jezelf als overheid geen goede contracten kunt afsluiten. Tot je die helderheid hebt, kun je beter een pas op de plaats maken.

De vergadering wordt van 17.02 uur tot 17.20 uur geschorst.

□

Minister **Kok**: Voorzitter. Hartelijk dank voor de geleverde bijdrage vanuit de Kamer. Zij heeft de regering uitgenodigd, in het licht van het WRR-rapport van april 2000 en de kabinetsreactie daarop van mei vorig jaar, van gedachten te wisselen over het borgen van publieke belangen, in relatie tot het hele conglomeraat van processen, wat wij wel eens samenvatten onder de noemer "marktwerking, liberalisering, verzelfstandiging en privatisering". Er is heel veel tegelijk aan de orde. In de afgelopen jaren is ook in dit huis regelmatig gesproken over dit zeer belangrijke onderwerp, ook over dat wat nog ontbrak. Het is zeer aangenaam voor de regering dat zij in de gelegenheid wordt gesteld, naar aanleiding van het WRR-rapport en haar reactie daarop een nadere verduidelijking te geven van een aantal thema's, door de Kamer aan de orde gesteld.

Het spreekt vanzelf dat wij het ons nadrukkelijk tot taak rekenen, zorg te dragen voor het bewaken van de kwaliteit van het overheidsbeleid, met name door vergroting van de doelmatigheid van de publieke sector en het zoveel mogelijk leveren van maatwerk aan burgers. Dit alles dient vanzelfsprekend te gebeuren binnen elementaire kaders als rechtmatigheid, rechtszekerheid en kostenbeheersing. Over het thema "borging van publieke belangen" zal ik enkele meer algemene inleidende opmerkingen maken. Er is een taakverdeling afgesproken met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-

relaties en met die van Economische Zaken, die in hun bijdrage aan dit debat aanvullend zullen ingaan op de vragen en opmerkingen vanuit de Kamer. De gang van zaken binnen het kabinet is bekend: de minister-president is verantwoordelijk voor de overigens volstrekt onafhankelijke Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR). Het is dus niet ons instituut, het is een onafhankelijke instelling. Ik heb daar de verantwoordelijkheid voor, en in die hoedanigheid heb ik het rapport aan de Kamer aangeboden, met onze reactie daarop. De standpuntbepaling van het kabinet is in hoge mate door de minister van BZK geïnitieerd, in goede samenspraak met de minister van Economische Zaken en anderen.

De WRR onderscheidt in zijn rapport van april 2000 duidelijk de "watvraag" en de "hoevraag". Bij de eerste vraag gaat het over de maatschappelijke belangen die door de overheid werden aangemerkt als publieke belangen, in die zin dat zij zich deze belangen bijzonder aantrekt, vanwege de overtuiging dat deze alleen dan goed tot hun recht zullen komen. Met andere woorden: als de markt en/of de samenleving niet in voldoende mate zijn, zelf te voorzien in bepaalde maatschappelijke belangen, dient de overheid de verantwoordelijkheid te dragen voor deze belangen. Een uitputtende, onveranderlijke en onder alle omstandigheden geldende lijst van wat publieke belangen zijn, bestaat niet. Ik denk dat het ondenkbaar is dat we zo'n lijst ooit wél zouden kunnen opstellen. Ik denk ook niet dat daar de gretigheid naar uitgaat, dus naar een alomvattende, integrale en systematische totaalvisie. Voor mij heeft dat sterke associaties met een blauwdruk. Daarvoor is naar tijd en omstandigheden, en ook per onderwerp, de specificatie die ook voor het definiëren van belangen wordt gegeven te uiteenlopend. Iets anders is dat ex ante en ex post, voordat processen in gang worden gezet en soms ook tussentijds in de vorm van een evaluatie, heel goed wordt nagegaan, wat er terecht is gekomen van de realisatie van een vooraf aangegeven doelstelling. Dan heb je iets waarover je kunt praten. Ik kom er dadelijk nog op terug, evenals mijn collega's.

In ieder geval zijn de internationale invloeden van groot belang geweest voor de veranderingsprocessen die de afgelopen 20 jaren

hebben plaatsgevonden. De heer Van den Berg zei dat het allemaal is gekomen, omdat de overheid krap bij kas zat en er moest worden omgebogen. Daardoor krijg je dit en ga je het tafelzilver verkopen. Ook anderen hebben die opmerking gemaakt. Ik vind dat te eenzijdig. Natuurlijk speelde de doelstelling op het punt van bezuiniging en sanering van overheidsuitgaven een rol, maar er is de afgelopen 20 jaar veel gebeurd in termen van mondialisering, europeanisering, de opkomst van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën en veranderingen in de sociaal-geografische sfeer. Laten wij de gewijzigde positie van de burger ook niet vergeten. De burger bestaat uiteraard niet, maar heel veel burgers zijn veel mondiger geworden en hebben een ander wensenpatroon. Ze willen meer op maat worden bediend en terecht. Dat stelt ook eisen aan aanbodorganisaties en vraagsturing waar het betreft bepaalde stelsels. Ik kom dadelijk in dat kader nog te spreken over de zorg.

Een dynamisch geheel van factoren heeft dus aanleiding gegeven tot het doorvoeren van een aantal processen op het gebied van marktwerking, deregulering, verzelfstandiging en privatisering. In dat geheel van processen is het niet altijd gemakkelijk gebleken – die les moeten wij nu al trekken uit de opgedane ervaringen – om ex ante, voordat het proces van start gaat, met uiterste precisie te formuleren wat men wilde bereiken met de ingezette organisatieprocessen. Men wist het vaak wel in globale termen, maar niet met uiterste precisie.

Als de WRR dus een rapport schrijft en een analyse maakt, dan kan er met de wijsheid van nu en de systematische inzichten van nu een aantal karakteristieken worden gemaakt van het proces dat achter ons ligt. Daar moeten wij vervolgens lering uit trekken. Als het kabinet bepaalde suggesties heeft afgewezen of in een ander kader heeft geplaatst, dan mag de Kamer dat niet zien als een uiting van zelfgenoegzaamheid of betweterigheid, in die zin dat wij niet open staan voor die inzichten. Dat staan wij wel. Wij hebben daarom, in reactie op het rapport, een tiental algemene uitgangspunten aangegeven, mede gebaseerd op de ervaringen met eerder gemaakte keuzen bij het borgen van publieke

## Kok

belangen. Een van die uitgangspunten is dat, binnen de marges van de eindverantwoordelijkheid van de overheid, de concrete realisatie van publieke belangen niet noodzakelijkerwijs door de overheid zelf ter hand hoeft te worden genomen, in elk geval niet volledig. Met andere woorden, ook de markt, private partijen, kan publieke belangen behartigen. Sterker nog, in bepaalde omstandigheden is de markt efficiënter en effectiever als aanbieder van als publiek belang gedefinieerde diensten en belangen. Ik stel een ding voorop: wij moeten het onderwerp borging van publieke belangen steeds los zien van marktwerking. In ieder geval hebben wij marktwerking nooit gezien als een wet van Meden en Perzen. Marktwerking is geen doel op zichzelf, maar een middel om aan de borging van publieke belangen inhoud te geven. Het is de taak van de overheid om steeds op basis van gedegen analyses van de context van publieke belangen te bepalen of deze voldoende worden verzekerd. Ook als er wordt gekozen voor het benutten van marktmechanismen bij de borging van publieke belangen komt aan de overheid de cruciale taak en de verantwoordelijkheid toe zorg te dragen voor het scheppen en bewaken van de randvoorwaarden waarbinnen de desbetreffende markt vanuit publiek oogpunt zo goed mogelijk kan functioneren. Daarbij dienen steeds de belangen van de burgers voorop te staan. Die verantwoordelijkheid van de overheid kan er in het ene geval toe leiden dat zij zorg moet dragen voor de totstandkoming en de instandhouding van reële concurrentie, bijvoorbeeld door het slechten van toetredingsdrempels. In een ander geval kan gevraagd worden om nauwkeurige prestatieafspraken tussen de overheid en private partijen of om een strikte controle-relatie tussen marktpartijen en een onafhankelijke toezichthouder. In de praktijk is er overigens sprake van een combinatie van meerdere mechanismen.

De algemene wens is om systematisch ons voordeel te doen met de WRR-rapportage, de kabinetsreactie daarop en de ervaringen terzake. Het gaat om een systematische vormgeving van criteria op grond waarvan het beleid wordt ontwikkeld. In reactie op het betoog van de heer De Boer merk ik

op dat het geen kwaad kan om nog eens heel goed na te gaan wat er al aan voortgangsrapportages beschikbaar is. Ik noem in dit verband de MDW-operatie. In dat kader krijgt de Kamer een aantal malen per jaar zeer systematische analyses die betrekking hebben op lopende projecten. Bij nieuwe projecten worden de doelstelling en het beoordelingskader ex ante aangegeven.

Onder anderen de heer De Boer heeft terecht gezegd dat er goed geëvalueerd moet worden, maar dat dit geen toverwoord mag worden. Een evaluatie moet deugen. Tevoren moeten de maatstaven duidelijk zijn, zodat realisatie van beleid en de oorspronkelijke oogmerken goed naast elkaar geplaatst kunnen worden. Ik ben het daarmee eens, maar het is toch goed, na te gaan wat er nu al op dat terrein gebeurt. Dit is geen eenvoudige verwijzing naar het werk dat al gedaan wordt, maar wij zullen wel degelijk op grond van het WRR-rapport een verdere verbetering in onze systematiek van werken moeten aanbrengen. Het bestaande mag echter niet worden veronachtzaamd.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Misschien kunnen wij elkaar wel vinden op dit punt. U zegt dat er al veel evaluaties worden gehouden. Ik heb al erkend dat de Kamers daar meer werk van kunnen maken. Het is inderdaad waar dat het ontwikkelen van goede criteria vooraf een leerproces is. In sommige gevallen gaat het ook beter. Ik lees wel eens een evaluatie, maar dan is mij vaak onduidelijk wat de zichtbare gevolgen zijn van de conclusies voor het lopende proces en voor eventuele nieuwe projecten. Die verbinding is mij als niet erg ingevoerd waarnemer absoluut niet duidelijk. Moet er op dat punt niet nog een slag gemaakt worden door het kabinet?

Minister **Kok**: De eerste vraag die zich aandient, is of de Kamer – in dit geval de Eerste Kamer – überhaupt systematische aandacht aan de evaluaties van het kabinet besteedt. Ik bedoel dit niet flauw, want het kan zijn dat dit volop gebeurt. Het komt mij echter voor dat, wanneer hier systematisch aandacht aan wordt gegeven, eventuele leemtes in de kwaliteit van de rapportages kunnen worden aangestipt. Wij gaan daar

uiteraard niet onnodig op zitten wachten. Wij moeten het onszelf tot taak rekenen om die kwaliteitsslag nog beter te maken. Ik maak het mezelf niet eenvoudig. Al doende leert men. We zullen ons tijdens de rit iedere keer opnieuw geïnspireerd voelen om niet alleen rapportages te leveren, maar ook de kwaliteit ervan te verbeteren en het toetsings-element goed in te bouwen. We zullen dus in retrospectief beoordelen of we aan het begin voldoende helder waren in de taakstellingen. Zo niet, dan schortte het daaraan. Zo ja, wat is er van die taakstellingen terechtgekomen? Het zou echter ook verstandig zijn – want dat gaat de Kamer zelf aan – om daar systematisch aandacht aan te geven en daar op enig moment ook iets van te laten horen.

De heer **Lemstra** (CDA): Voorzitter. Evaluaties ex ante leveren vaak ook leermomenten op voor de toekomst. Die leermomenten beperken zich meestal tot het betreffende departement. Het zou kunnen zijn dat er belangwekkende opmerkingen worden gemaakt in die evaluaties, die voor meerdere departementen interessant zullen zijn. Is het denkbaar dat de minister-president als voorzitter van de ministerraad daar ook iets over kan toezeggen of melden?

Minister **Kok**: Sterker nog, we maken in het hele MDW-proces systematisch gebruik van die mogelijkheid. We hebben een ministeriële commissie MDW, die periodiek vergadert. We bespreken daar niet alleen nieuwe werkprogramma's, maar we laten ook de lopende projecten de revue passeren. Daar is nadrukkelijk geen sprake van een verkokering. Natuurlijk nemen enkele departementen het voortouw in het aanleveren van de stukken, maar er wordt ook kritisch op elkaar gereageerd. Dat is ook een projectmatige aanpak die zich verder laat verbeteren. We doen daar lopende het proces ook steeds meer ervaring op.

De heer **Lemstra** (CDA): Gebeurt dat per departement? Of wordt daar in de ministerraad als zodanig collegiaal over gesproken?

Minister **Kok**: Ja. Alle departementen hebben toegang tot de ministe-



## Kok

riële commissie waar ik zojuist over sprak. Er zijn sowieso altijd zes tot acht bewindslieden aanwezig. Vervolgens komt het resultaat van die onderraad ook in de minister-raad. Ik wil niet geringschattend doen door voorbeelden te noemen van onderwerpen die minder zwaar zijn, maar de Kamer kan zich voorstellen dat er thema's van meer en minder gewicht zijn. In het geval van zware onderwerpen, vindt er altijd een behandeling in de raad plaats.

Voorzitter. Ik heb in het WRR-rapport en in een aantal van de betogen die hier zijn gehouden, herkenbare opmerkingen aangetroffen over wat we met de wetenschap van nu vinden van het soms te snel en achteraf gezien te ondoordacht overschakelen op marktwerking en vormen van privatisering. Wanneer de Kamer in de reactie van het kabinet daarop zou hebben gelezen of straks zou willen horen dat we dit als niet terzake doend naast ons neerleggen, is dat een misvatting. Marktwerking beperkt zich niet tot de Nederlandse grenzen. Ik sprak zojuist al over mondialisering, Europeanisering, technologie. Er zijn geen grenzen meer. Dit is in de afgelopen jaren overal aan de orde van de dag geweest. Er is geen land ter wereld waar men niet van opgedane ervaringen leert. Er is in het verleden steeds zoveel mogelijk gehandeld langs de lijnen die in de stukken zijn verwoord. Het kabinet heeft dat ook nooit geïsoleerd gedaan. Er heeft in alle gevallen een dialoog plaatsgevonden in het parlement en met maatschappelijke organisaties. In voorkomende gevallen heeft de dialoog ertoe geleid dat in het geheel niet voor privatisering is gekozen. Ik geef een enkel voorbeeld. Het kabinet bereidt momenteel een wetsvoorstel voor tot herziening van de Waterleidingwet, waarin wordt bepaald dat ten aanzien van de drinkwatervoorziening alle eigendom in handen van de overheid blijft. Verder heeft het debat over de liberalisering en privatisering van de energiesector ertoe geleid dat slechts voor een geclausuleerde vorm van privatisering is gekozen, namelijk voor een model waarbij door scheiding van het juridische en economische eigendom publieke verantwoordelijkheid voor essentiële infrastructuresamen gaat met inbreng van private kennis en privaat kapitaal.

In de reactie van het kabinet op het WRR-rapport is aangegeven dat de vraag kan worden gesteld of in alle gevallen de gekozen vormgeving van de marktordening achteraf bezien wel de beste is geweest dan wel of de markt in alle gevallen op de juiste manier is ingericht. Ik gaf al aan dat er ruimte moet zijn en blijven om te leren en het gevoerde beleid bij te stellen. Voor alle sectoren waarvoor dat relevant is dienen de gekozen marktordening en de resultaten periodiek te worden geëvalueerd. Dat zal grotendeels moeten gebeuren langs de lijnen die ook bij de initiële orderingsvraag zijn gevolgd. Daarmee wordt dus ook een eis gesteld. Als er al geen algemeen geldende definities voor het te borgen publieke belang zijn die altijd en overal op dezelfde wijze van toepassing zijn, zullen we toch wel in de concrete gevallen zo precies mogelijk moeten aangeven wat ons voor ogen staat. Alleen dan is het immers mogelijk om goed te zien en te laten zien wat uiteindelijk het oordeel is dat na verloop van tijd over een bepaalde ervaring moet worden gegeven.

De heer **Lemstra** (CDA): Ik ben het volledig met de minister-president eens dat je niet voor de eeuwigheid kunt uitmaken wat publieke belangen zijn. Dat is een dynamisch proces. Daarvoor bestaat geen archimedisch ijkpunt. Maar bij het voorbereiden van beslissingen over mogelijke marktwerking, privatisering, etc., kun je wel vooraf als eerste de borging van het specifieke publieke belang aan de orde stellen. Vooral op dát punt duidt de WRR. Deze raad zegt dat te vaak, te ondoordacht of te snel is gekozen voor marktwerking, terwijl de borging van het publieke belang niet tijdig in kaart was gebracht. Volgens mij was dát het bezwaar.

Minister **Kok**: In feite heb ik hierop al geantwoord. Ik wil het niet bagatelliseren, maar in dynamische processen kun je achteraf makkelijker conclusies trekken en meningen geven dan wanneer je er middenin staat of vooraan moet beginnen. Het geven van antwoord op de watvraag is daarom minder eenvoudig dan achteraf lijkt, maar je moet daar nu wel gaandeweg van leren. Je moet het jezelf tot taak stellen dat de definitie waar mogelijk wordt gegeven, zodat je een referentiekader hebt. Wij zullen de motie van de

Tweede Kamer, waarin wordt verzocht om een oprichting van een kenniscentrum voor liberalisering, privatisering en MDW en het opstellen van een kennistoets terzake, serieus bij onze voorstellen betrekken.

Een belangrijk aspect is dat dit ook het VBTB-proces raakt. Naar ik meen, stipte de heer De Boer een passage in het regeringsstandpunt inzake het WRR-rapport aan waarin vooral de meting van de inzet het referentiekader zou zijn. Dat moet een misverstand zijn. Het is onze intentie om in het VBTB-proces in het algemeen, maar ook in relatie tot marktwerking en alle kwesties die daarmee verband houden, waar mogelijk tot prestatie meting, prestatieafspraken of contractafspraken over te gaan. Dat is dus veel meer dan input. VBTB is in feite elkaar beoordelen en afrekenen op output, op prestaties. Dat moet dus een misverstand zijn. Ik hoop dat dit bij dezen uit de weg is geruimd. De heer De Boer wil niet argwanend zijn, maar hij heeft wel recht op duidelijkheid. VBTB is wat dat betreft niet voor tweeërlei uitleg vatbaar.

Ik reageer nog op een aantal punten dat in de individuele betogen aan de orde kwam. Ik doe dit kort met het oog op de verdeling van de beschikbare tijd over de collega's.

Ik ben niet gecharmeerd van een zeer algemeen beoordelingskader. Dat zal volgens mij niet werken. Ik wil ook niet zeggen dat je geen normatieve, adequate visie hebt op liberalisering als je niet in staat bent om een algemeen en voor alles geldend beoordelingskader te maken. Dat gaat mij te kort door de bocht, mijnheer Lemstra. Er is wel de wil om beter te presteren, want dat is absoluut nodig.

De heer Lemstra merkte op dat het bedrijfsleven zich meer moet verantwoorden, met als voorbeeld de eisen die door een grootgrutter die op de kleintjes let, aan de productie in de landbouw worden gesteld. Ik zie het probleem niet dat hier wordt signaleerd. Zolang iets niet in strijd is met regel en gebod, is het toch niet verkeerd, als de consumentenvoorkeur ertoe leidt dat de handel of het bedrijfsleven meer aan biologische landbouw gaan doen? Dat is prima.

De heer **Lemstra** (CDA): Daar ben ik het helemaal mee eens. Ik heb geconstateerd dat er volledige

## Kok

overeenstemming was tussen de grootgrutter en het ministerie van Landbouw. Er was een beleidsvisie die door beiden werd gedragen. Ik heb erop gewezen dat het zich vaker kan voordoen dat het bedrijfsleven interfereert in wat voorheen maatschappelijke of politieke belangen waren. Ik noem op het lokale vlak de publiek-private samenwerking, waarbij projectontwikkelaars of aannemersbedrijven heel intensief grote investeringen doen in stedelijke ontwikkelingen. Deze kunnen vrij ver gaan, waardoor publieke belangen wel eens ondergeschikt worden gemaakt aan winst oogmerk of rendementsoverwegingen. Ik heb met mijn opmerking een signaal willen geven dat wij hier als overheid buitengewoon attent op moeten zijn, om de publieke belangen ook daar te kunnen blijven borgen.

**Minister Kok:** Ik zie wel het punt van publiek-private samenwerking. Het mag nooit zo zijn dat PPS-constructies ertoe leiden dat men in de publieke sector geen baas meer is over de aard van een project of de voorwaarden waaronder een project wordt uitgevoerd, maar ik zie nog steeds niet wat er schadelijk is bij het grootwinkelbedrijf.

De heer **Lemstra** (CDA): Over dit soort productieafspraken en productiewijzen werden voorheen afspraken gemaakt tussen het ministerie en de productiesector. Er is nu een private ondernemer die zich ertussen mengt, met instemming van het departement, dus daar is niets op tegen. Als deze ontwikkelingen zich voortzetten, waarbij ik kijk naar het lokale vlak, moet de overheid naar de mening van onze fractie heel attent blijven op de borging van publieke belangen. Zij kunnen soms gevaar lopen, omdat er bij gebrek aan investeringsmiddelen te snel kan worden gekozen voor bepaalde PPS-vormen waarvan je je achteraf moet afvragen of het publieke belang daarmee is gediend.

De heer **Hessing** (D66): Ik denk dat het voorbeeld van de heer Lemstra over de grootgrutter alleen zegt dat dit bedrijf eisen stelt aan zijn toeleveranciers, meer zie ik er niet in. Ik zie ook niet de zorgen over de publieke belangen die hier wegdriven.

De heer **Lemstra** (CDA): Dan verschill ik daarover met u van mening. Als dit zich zou voortzetten, denk ik dat het alleen maar kan met volledige instemming van de overheid. Als dat niet het geval is, zou dat gevaar wel bestaan. Dat is hier niet aan de orde, maar ik wil erop wijzen dat dit gevaar zich in de toekomst wel kan voordoen. Ik zie dat nu al op het lokale grondvlak met bepaalde PPS-constructies.

De heer **Hessing** (D66): Als de grootgrutter zegt dat hij alleen maar biologische producten wil verkopen, is dat een keuze van de grootgrutter, die ongetwijfeld door de vraag uit de markt zal zijn ingegeven. Dat het in dit geval spoort met het beleid van de overheid om meer biologische landbouw te bedrijven, lijkt mij goed. Ook al zou het kabinetsbeleid anders gericht zijn, dan nog staat het de grootgrutter vrij om eisen te stellen aan zijn toeleveranciers, omdat hij een bepaalde vraag in zijn winkels aantreft.

**Minister Kok:** Ik herhaal dat het bij de PPS-constructie niet zo kan zijn dat private medefinanciering bepalend is voor de termen van het publieke project. Men mag de regie niet overnemen door die medefinanciersrol. Uit het voorbeeld dat de heer Lemstra aanhaalt, begrijp ik dat hij niet zozeer bezwaar heeft tegen dit gebeuren, maar dat hij daarin een aanwijzing ziet dat dit wel eens verder kan gaan. Dan moet de overheid met eigen wet- en regelgeving zorgen dat er geen kaders worden doorkruist en dat er geen dingen gebeuren die verboden zijn.

Hij heeft ten slotte een uitgebreid betoog gehouden over het maatschappelijk middenveld. Ik denk dat dit maatschappelijk middenveld ook een zeer belangrijke bijdrage kan leveren aan het oplossen van een aantal maatschappelijke vragen, maar dat moet het voortgaan met het goed richting geven aan vormen van liberalisering en privatisering niet in de weg staan, mits dat natuurlijk steeds in verantwoorde kaders gebeurt.

De heer Hessing heeft mij iets gevraagd over een schijnbare tegenstelling tussen de bijvoorbeeld in de energiesector op voorhand gemaakte keuze voor "zo veel mogelijk marktpartijen tenzij" en de claimbeoordeling in de sociale

zekerheid, die vanuit het publieke belang en het winstbejag dat ermee gepaard gaat, meer als publieke zaak wordt gezien. De heer Hessing heeft het woord "opportunisme" gebruikt. Ik kan niet ontkennen dat er een element van opportunisme bij zit, maar ik kan er verder geen systematische analyse aan toevoegen.

Ik wil wel ingaan op de opmerkingen over VWS. De heer Hessing heeft gerefereerd aan een debat dat met de minister van VWS heeft plaatsgevonden. Om te beginnen is na dit standpunt terzake van het WRR-rapport alweer het geheel van de Verkenningen verschenen. Dat geldt ook voor de verkenningen op het gebied van de toekomst van de zorgsector. Dit is een goed voorbeeld van een thematiek waar alleen al de noodzaak om tot meer vraagsturing te komen, om een omslag te maken van aanbodregulering naar vraagsturing, zal leiden tot een aantal geweldige veranderingen in de samenleving. Als de consument, de patiënt, de burger centraal komt te staan in het vormgeven van een nieuw zorgstelsel – en dat willen wij graag – dan zal dat natuurlijk een aantal veranderingsprocessen met zich brengen. Wij hebben daar bij de Verkenningen van vorig jaar een duidelijke aanzet voor geleverd. Zoals bekend, zijn niet alle vragen opgelost, maar liggen er nog enkele punten voor die bij de formatie meer definitief moeten worden geregeld. Daarmee wordt echter aangegeven dat wij niet stilzitten. Wij hebben op dit punt in belangrijke mate ons werk nog gedaan.

Mevrouw Bierman heeft gevraagd of het vervreemden van vermogen, het vervreemden van bezit, wordt aangewend in de productieve of de consumptieve sfeer. De voorkeur van het kabinet gaat uit naar het zoveel mogelijk hanteren van de formule "vermogen voor vermogen". Dat betekent dus ook heel concreet dat de infrastructuur en de economische structuurversterking hebben geprofiteerd van het vervreemden van deelnemingen. Verder kan staatsschuldreductie in een bepaalde formule daar soms mede voor zorgen. Daar ligt de hoofdkeuze.

De heer Wolfson heeft een aantal interessante opmerkingen gemaakt die zo'n beetje aanpalend zijn aan het thema zelf. Daar zal de minister van BZK zeker nog op ingaan. Deze opmerkingen hebben te maken met meer doelmatigheid en een grotere

## Kok

trefzekerheid van het overheidsbeleid. Daarbij kan worden gedacht aan de manier waarop bijvoorbeeld de advisering omtrent eventueel noodzakelijke projecten wordt georganiseerd. Ik noem verder het inschakelen van de planbureaus bij het beoordelen van de vraag met welke adviseurs in zee moet worden gegaan. Dat zijn naar mijn mening allemaal goed bruikbare en voor een deel ook al werkzame suggesties, zeker als het gaat om de mobiliteit en de verdere kwaliteitsbevordering van de medewerkers die bij de rijksoverheid in dienst zijn. Wij leggen bepaald niet onze hele ziel en zaligheid in het buiten de overheid plaatsen. Wij denken niet dat je alleen maar kwaliteitsverbetering en doelmatigheidsvergroting krijgt op die terreinen waarop je zelf niet meer werkzaam bent. Ook het zittende personeel maakt natuurlijk een geweldige kwaliteitsverbetering door.

De heer Wolfson heeft heel pikante vragen over de waarde van het poldermodel gesteld. Hij vroeg waarom er met de commissie-Donner een tweeslag is gemaakt: eerst de commissie-Donner instellen en vervolgens nog een advies van de SER vragen. Ik begrijp de kritische ondertoon. Het idee is dat de SER en de maatschappelijke organisaties zodanig betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid dat het belangrijk is om hen over de basisfilosofie van de commissie-Donner te horen en om hen de ruimte te geven om een compleet en voldragen advies te geven langs de zelf ontwikkelde lijnen. Het was niet de bedoeling om een ontwerpadvies te maken op basis van de commissie-Donner en om vervolgens daarover advies te vragen, voorgelegd met een aantal kanttekeningen.

Aangaande het poldermodel is het goed, een onderscheid te maken. Enerzijds is er het raadplegen van de betrokkenen, zoals de sociale partners, bij bepaalde adviesaanvragen. Dat kan vanwege het draagvlak en de deskundigheid van grote betekenis zijn. Anderzijds is er de verantwoordelijkheid voor het geheel van de vervolgens te maken afwegingen, die onverkort tot de verantwoordelijkheid van de Staten-Generaal en de regering blijven behoren.

De heer Wolfson stelde de vraag over de representativiteit van maatschappelijke gesprekspartners aan de orde. Waar het kabinet

overlegt met maatschappelijke partners, is het doel het zoeken naar communicatie en draagvlak. Dat is even legitiem als het noodzakelijk is. Natuurlijk moeten gesprekspartners over legitimiteit en representativiteit beschikken op het desbetreffende maatschappelijke terrein. Dat is inherent aan draagvlak.

Tot slot kom ik bij een vraag van de heer De Boer. Ik heb al gezegd dat de overheid, op een belangrijk moment aangekomen, lering zal trekken uit de opgedane ervaringen. De bouwstenen die op grond van het WRR-rapport en onze standpuntbepaling terzake kunnen worden ontwikkeld, worden gevoegd bij een groot aantal evaluaties die zijn en worden gemaakt over de voortgang van het MDW-proces. Het is onze inzet om ten behoeve van het volgende kabinet zo veel mogelijk gereed te maken. Dat moet het mogelijk maken om de kwaliteitsslag rond deze thematiek verder te verbeteren. Het is immers overduidelijk dat er nog veel moet gebeuren. Wij steken wat dat betreft ook de hand in eigen boezem.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Met het oog op de tweede termijn stel ik de volgende vraag. De minister-president is goed in algemene teksten. Hij hoeft zich daarvoor niet te verontschuldigen. Het hoort zelfs bij de titel van minister van Algemene Zaken. Het risico is echter dat een en ander snel abstract wordt. Ik heb een hele reeks operaties genoemd, waarbij het mijn conclusie is dat het succes daarvan niet volledig is aangetoond. De teneur van het antwoord van de minister-president is echter dat de regering al in heel behoorlijke mate dat doet waarom de Kamer vraagt, al vindt hij het uitstekend dat wij hem aansporen om daarmee vooral door te gaan. Het antwoord van de minister-president op de vraag of er wel voldoende gebeurt, is dat, alles overziende, het kabinet en de ministeries op de goede weg zijn. Mijn vraag is om die opmerking te relateren aan concrete voorbeelden. Ik noem de taxiwet of de notarissenwet. Beiden zijn geen succes. Er wordt geëvalueerd en er worden conclusies getrokken. En dan?

Minister **Kok**: De heer De Boer zegt dat de premier wel heel algemeen blijft. Dat is vrij bewust gekozen. Dat komt niet alleen omdat ik vrij

nauwgezet de titulatuur van de minister-president volg, namelijk minister van Algemene Zaken. Er is echter tevens sprake van een werkverdeling tussen de ministers. Op de ervaringen met ondermeer het taxivervoer zal dan ook nog worden ingegaan. De heer De Boer moet dus nog even geduld opbrengen voordat hij volledig antwoord zal krijgen.

Ik heb er behoefte aan gehad om aan te geven dat wat wij doen steeds in dialoog en samenspraak met de Kamer is opgebouwd. Op basis van opgedane ervaringen is vastgesteld dat het tot herbezinning aanleiding geeft. Soms is dat in algemene termen gesteld, soms wat concreter en specifiek. Wij zullen dat ook aan de Kamer voorleggen, omdat wij daarover natuurlijk met u verder willen spreken. Verder proberen wij om uit het hele proces van de afgelopen tijd die dingen op te pakken die nodig zijn voor een beter vervolg. Het was allerminst perfect, maar wij laten ons zeker niet wegzetten als een kabinet dat er in alle opzichten een potje van heeft gemaakt. Dat is bij de privatisering en de marktwerking ook helemaal niet het geval.

De heer **Lemstra** (CDA): Als ik minister-president was, zou ik mij dat ook zeker niet laten gebeuren.

De minister-president heeft mijn betoog over het middenveld maar kort aangestipt. Ik heb aangeven dat het middenveld zich een duidelijke positie heeft verworven tussen de overheid en de markt. Hoe duidt hij die ontwikkeling? Ziet hij hier een rol weggelegd voor de publieke onderneming van de heer Wolfson of denkt hij meer aan mijn voorstel voor maatschappelijke ondernemingen? Hoe denkt hij dat de regering hier in de toekomst mee om moet gaan?

Minister **Kok**: Ik kan uw voorstel op dit moment nog niet zo heel goed plaatsen. Ik heb uw uitvoerige en met citaten doorspekte beschouwing aandacht beluisterd. Zo hoorde ik u verwijzen naar de "third way" van Tony Blair en de "Neue Mitte". Klaarblijkelijk heeft u intensief nagedacht over de vraag hoe met de afstand tussen politiek en burger moet worden omgegaan. Langs een geheel andere invalshoek is deze vraag inderdaad ook in het betoog van de heer Wolfson aan de orde gekomen. Ik heb echter niet uit uw

## Kok

betoog begrepen waarom het processen als marktwerking en concurrentiebevordering in de weg zou moeten staan. Deze processen kunnen immers voor de vergroting van de effectiviteit en de doelmatigheid gewenst zijn.

Zelfs als de overheid met het oog op een publiek belang meent dat een zekere mate van marktwerking nodig is, dan nog blijft het veld tussen de politiek en de burger bestaan. Ik denk overigens dat het beter is om te spreken over "communities" dan over maatschappelijk middenveld. Het is en blijft een buitengewoon interessant thema. Ik kan mijn oordeel over begrippen als maatschappelijke of publieke onderneming op dit moment nog niet vertalen in een woord van sympathie of afkeuring. Ik voel mij echter zeker aangesproken als ik word gevraagd om te zoeken naar een vertaalslag die het mogelijk maakt om de communicatie tussen de burger in zijn "community" en de politiek te verbeteren.

De heer **Lemstra** (CDA): U ziet het dus als een mogelijke "tussenspeler" of derde speler.

Minister **Kok**: Absoluut.

Voorzitter. Op het gevaar af dat ik te veel voor mijn collega's laat liggen, wil ik het hier toch maar even bij laten.

□

Minister **De Vries**: Mijnheer de voorzitter. Ik bedank de Kamer voor deze gedachtewisseling. Overigens ben ik van mening dat dit soort gedachtewisselingen in het parlement wat vaker zouden moeten worden gehouden. Er zijn immers meerdere onderwerpen die het verdienen om aan de hand van een rapport als dit conceptueel te worden uitgediept. Dit is een bijzonder debat dat zeker moest worden gevoerd, omdat elke pagina van dit WRR-rapport je uitnodigt om ermee in debat te gaan. Ik heb dit rapport overigens vorige week herlezen, omdat het al geruime tijd geleden naar de Kamers is gestuurd en ik vreesde iets vergeten te zijn.

Dit rapport dat tot debat uitnodigt, is verder een goede zaak, omdat het van de regering vraagt om in ieder geval die zaken in beleid neer te leggen die het mogelijk maken om op een praktische manier om te gaan

met de problematiek die in dit rapport aan de orde is gesteld. Daarbij proberen wij natuurlijk ook om hetgeen in het verleden is gebeurd, nog eens te concretiseren. Daarnaast zijn er meer rapporten. Ik heb vanmiddag van hooggeleerde zijde uit deze Kamer benaderingen van het vraagstuk gehoord die bij deze discussie betrokken moeten blijven. Dat neemt niet weg dat het goed is dat wij de inzichten vandaag bij elkaar brengen. Ik heb het genoeg gehad, ook in mijn vorige functie het een en ander over markt en overheid te hebben mogen zeggen. Ik herinner mij een lezing over overheid en markt uit 1996, toen ik over de marktmeester heb gesproken. Dit schoot mij te binnen omdat de vraag naar voren kwam of een sterkere markt een minder sterke overheid tot gevolg had. Ik heb dat toen glashard ontkend en als buitengewoon onwenselijk beoordeeld, omdat een sterke markt juist een sterke overheid nodig heeft.

Het is belangrijk om op de gehanteerde concepten te letten. Het concept "terugtrekkende overheid", dat in de jaren tachtig opgeld deed, had te maken met een substantiële rolvermindering van de overheid in de samenleving. Wij moeten in de gaten houden dat dit niet interfereert met de kracht van de overheid. In landen waar meer marktwerking is, bestaat vaak de ervaring dat de overheid veel sterkere instrumenten hanteert om te waarborgen dat dit niet contraproductief werkt in de samenleving.

De minister-president heeft reeds het een en ander gezegd over de vraag of het publieke domein voor de eeuwigheid kan worden gedefinieerd. Dat is natuurlijk niet het geval. Zaken die aan de markt worden overgelaten, moeten soms plotseling door omstandigheden binnen het domein van het publiek belang worden gebracht. Je kunt zelfs constateren dat het goed functioneren van de markt een publiek belang bij uitstek is, maar dan dreigt het onderwerp wat te evaporeren. De WRR gebruikt het voorbeeld van bakkers die een brood bakken zonder dat de overheid zich daarmee hoeft te bemoeien. Onder omstandigheden kan dat evenwel heel anders zijn. Ik heb in het eerste jaar van mijn politieke loopbaan in de Kamer de eerste oliecrisis meegemaakt, met de Machtigingswet. Plotseling moesten grote gedeelten van de markt binnen

het domein van de overheid worden gebracht zodat de samenleving niet werd ontwricht.

Onder normale omstandigheden is het natuurlijk mogelijk dat de overheid de benadering van de markt op haar eigen manier invult. Dat kan op kaderstellende, kwaliteitsbewakende wijze, waarbij de gevaren voor milieu, volksgezondheid etc. zoveel mogelijk worden beperkt. De markt kan dan prima functioneren zonder dat de overheid er de hele dag mee bezig is. Een andere mogelijkheid is dat de overheid de taken selecteert die zij zelf wil uitvoeren. Het is dan altijd een politieke weging wat er onder bepaalde omstandigheden nodig is.

De minister-president heeft reeds het een en ander gezegd over het maatschappelijk middenveld. Het is interessant dat in het WRR-rapport geen tegenstellingen worden gecreëerd tussen de verschillende actoren in een samenleving. Het gaat er juist om dat publieke belangen door de overheid geborgd kunnen worden, of zij nu door het middenveld of door de markt worden behartigd. Het is aardig dat er in het WRR-rapport wordt onderkend dat er op verschillende plaatsen in onze samenleving een publiek belang wordt gediend.

In de discussie met de heer De Boer is al het een en ander gezegd over de watvraag en de hoevraag. De minister-president heeft de waaromvraag daaraan toegevoegd. Dat is natuurlijk de eerste vraag die moet worden gesteld. Overigens is dat geen vraag die men stelt met de benen op tafel. Die vraag komt voort uit de perceptie van mensen met betrekking tot de wijze waarop dingen in de samenleving functioneren. In onze dynamische samenleving zijn er voortdurend vragen te beantwoorden: worden sommige dingen wel goed genoeg gedaan; kan het niet beter; hoe functioneert de overheid? Dergelijke vragen komen uit omstandigheden naar voren. Vervolgens zeggen mensen dat erover nagedacht moet worden om het anders te gaan doen. Ik ben het eens met degenen die hebben gezegd dat het van belang is om vooraf zoveel mogelijk in kaart te brengen waarmee je bezig bent, wat je denkt te bereiken en hoe je borgt wat veilig moet worden gesteld. Nogmaals, het begint niet vaak met een theoretische exercitie, in de zin van: zullen we eens kijken hoe dit



## De Vries

moet worden georganiseerd. Alles heeft zijn geschiedenis en meestal wordt er gebouwd op de bestaande realiteit. Als die je niet meer bevalt, moet je je afvragen of het op een andere manier kan. De waaromvraag komt meestal vanzelf wel op en is niet zo theoretisch als de watvraag.

Ik voeg hieraan toe een observatie die ik aan de overzijde, bij de behandeling van de Kaderwet ZBO's, heb gehad. Daar vroeg men of al die bestuursorganen niet nogmaals zouden moeten worden bekeken aan de hand van de vraag of het wel ZBO's moesten zijn. Ik heb de Tweede Kamer verschillende malen uitgedaagd om ZBO's te noemen waarvan men het gevoel zou hebben dat het geen ZBO's zouden moeten zijn. Dan zouden wij daarnaar kunnen kijken. Om nu, zonder dat er uit de praktijk een aanleiding naar voren komt, alles weer eens te bekijken, dat is geen benadering die in de praktijk vruchtbaar is; dat komt neer op het verspillen van energie.

Deze wet speelt overigens op de achtergrond van dit debat een bepaalde rol. Vandaag is over de artikelen gestemd en de volgende week vindt de eindstemming plaats. Ik hoop dat, als die stemming positief uitvalt, wij op niet al te lange termijn deze wet hier kunnen behandelen. Mijns inziens stelt deze wet met betrekking tot de uitvoering van publieke taken nieuwe kaders die ons kunnen helpen om op een goede en effectieve manier te opereren.

Voorzitter. De WRR heeft in zijn rapport veel gezichtspunten behandeld. De opvatting van het kabinet is dat naar de omstandigheden in de verschillende sectoren bepaald zal moeten worden of en hoe er een andersoortige borging van publiek belang moet plaatsvinden dan op het ogenblik het geval is. Dat het publieke belang in onze maatschappelijke ontwikkeling telkens borging behoeft, heb ik al duidelijk aangegeven. Mevrouw Bierman heeft gesteld dat er precies moet worden gehandeld en dat men hiermee niet "blauwdrukkerig" aan de gang moet gaan. De minister-president is daar al op ingegaan. Mijn opvatting is dat het verstandig is om naar concrete gevallen te kijken.

De heer De Boer eindigde zijn discussie met de minister-president met de opmerking dat het debat een wat abstract karakter had. Dat zal ook anderen zijn opgevallen. Belangrijk is

dat wij steeds – met bepaalde ideeën over hoe het zou moeten gaan in het achterhoofd – op concrete wijze problemen oplossen. Ik was wel geraakt door het feit dat de heer De Boer stelde dat er nu toch een soort kader op tafel ligt dat het mogelijk maakt om zeer relevante vragen te beantwoorden voordat besluitvorming plaatsvindt. Dat zal het kabinet natuurlijk ook zelf doen.

Ik onderstreep nog eens dat het kabinet zich bij bijna alles blauw evalueert, maar dat er met die evaluaties soms erg weinig gebeurt. Aan de overzijde hoor ik nogal eens dat men vooraf niet genoeg onafhankelijk onderzoek op iets los kan laten. Ook de rekenkamer moet eraan te pas komen, maar als het desbetreffende rapport er dan is, duurt het soms een eeuwigheid voordat het ofwel voor kennisgeving wordt aangenomen, ofwel wordt besproken. Dat is jammer. Ik kan mij wel voorstellen dat de WRR de vraag heeft gesteld of het niet interessant zou zijn, maar eens een kwaliteitskamer in te stellen. Die kan die rapporten dan wél lezen en eventueel verder onderzoek doen. Ik heb dat namens het kabinet sterk afgehouden in discussies met de Tweede Kamer. De heer Lemstra schijnt er wel iets voor te voelen, maar ik voel er niets voor. Het is echt een essentiële functie van de volksvertegenwoordiging om de regering te controleren. Ik heb in de Tweede Kamer ook gezegd: u bent de kwaliteitskamer en als u dat niet wilt zijn, verzaakt u een deel van uw taak. Wij hebben hier in de Eerste Kamer lange debatten gehad over de functie van de Eerste Kamer. Daarbij komt het woord kwaliteit voortdurend aan de orde. Ik heb in die debatten gezegd: het gaat niet alleen over wetgeving, het gaat over het overheidsbeleid. U hebt daarin een rol te spelen. U hoort de regering aan te spreken en te vragen of zij voldoende kwaliteit levert, of zij zorgt voor een adequate organisatie, voor voldoende innovatie in haar gelederen, of zij afrekenbaar is, of zij zichzelf vergelijkbaar maakt met andere organisaties. Als het parlement die rol gaat overlaten aan een soort derde Kamer die dan kwaliteitskamer wordt en ook weer rapporten gaat sturen, lijkt mij dat een geweldige uitholling. Het eerste en het laatste wat het parlement moet doen, is de kwaliteit van het regeringsbeleid controleren en de wijze waarop de

hoofden van departementen functioneren. Dat is naar mijn smaak de alfa en de omega van het parlementaire werk!

De heer **Lemstra** (CDA): Ik wil voorkomen dat het beeld postvat dat ik die kwaliteitskamer zo omhels. Dat is helemaal nog niet aan de orde. Ik was alleen benieuwd met welke argumenten het kabinet die kwaliteitskamer afwijst. Dat doet de minister nu met verve.

Ik zou willen vragen of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het idee heeft dat in de rijksdienst als totaliteit op het ogenblik kwaliteit professioneel aan de orde is. Of gaat het heel vaak nog om hobbyisme of affiniteit met het fenomeen als zodanig? Bij subsidiëring etc. leggen wij het bedrijfsleven vaak het INK-model op van het Instituut Nederlandse kwaliteit. De overheid zelf heeft echter geen professionele kwaliteitszorg in haar departementen. Er wordt wel gesproken over visitaties en mogelijkheden daartoe. Ik begrijp de minister als hij zegt die kwaliteitskamer heb ik niet nodig want ik kan het zelf wel, maar hoe doet hij dat dan?

Minister **De Vries**: Ik heb niet gezegd: ik kan het zelf wel. Ik vind dat het de taak van het parlement is om toe te zien op de kwaliteit van het functioneren van de overheid. Natuurlijk moeten de ministers en alle anderen ervoor zorgen dat het aan de maat is. Een minister is niet zijn eigen kwaliteitskamer, alhoewel hij natuurlijk wel verantwoordelijk is voor het leveren van kwaliteit. Maar de verantwoording moet hier plaatsvinden.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Is het de conclusie van de minister dat de ministeries veel serieuzer en adequater met rapporten van de Algemene Rekenkamer en met evaluatierapporten omgaan dan het controlerend orgaan?

Minister **De Vries**: Ik kan geen oordeel geven over de serieusheid waarmee controlerende organen werken.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Dat merkt u toch!

Minister **De Vries**: Ik constateer alleen maar dat ik niet veelvuldig

## De Vries

over dat soort zaken geraadpleegd word.

De heer **De Boer** (GroenLinks): De minister vindt dus dat rapporten van de Algemene Rekenkamer of evaluatierapporten binnen de ministeries wel degelijk tot effecten leiden?

Minister **De Vries**: Jazeker, die rapporten hebben soms een zeer versturende invloed op de dagelijkse werkzaamheden en dat is maar goed ook.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Dat is onrust maar dat is nog geen effect.

Minister **De Vries**: Rapporten van de Algemene Rekenkamer worden binnen een departement en in de hoor- en wederhoorprocedures buitengewoon serieus genomen. De Rekenkamer heeft een behoorlijk institutioneel geheugen. Als zij ergens opmerkingen over maakt en het is de volgende keer niet beter, dan krijg je ervan langs. Dat gaat dan allemaal weer naar de Kamer die daaraan naar mijn smaak – ik geef daarover geen inhoudelijk oordeel – wat meer zichtbaar aandacht zou kunnen besteden. Dat is ook van groot belang voor de uitstraling van de volksvertegenwoordiging.

Ik keer terug naar de interruptie van de heer Lemstra. Heb ik het gevoel dat men binnen de overheid op een adequate wijze met kwaliteit bezig is? De invulling van het begrip adequaat is natuurlijk ook weer afhankelijk van the eyes of the beholder, maar dit kabinet heeft het met grote letters boven zijn beleid gezet. Het gaat dan niet zozeer om het overall hanteren van kwaliteitsmodellen, alhoewel wij druk bezig zijn om ervoor te zorgen dat ieder departement de vraag kan beantwoorden naar de institutionalisering van de kwaliteitszorg. Het gaat veel breder dan alleen departementen. Het gaat ook om de politie, waar het Nederlands kwaliteitsmodel overall wordt gehanteerd. Het is een model dat ervoor zorgt dat men let op de punten die aan de orde zijn, maar waaruit weinig over de kwaliteit is af te leiden. Als je je houdt aan afspraken en procedures, kun je heel hoog scoren. Het is net als met ISO. Als je slechte procedures beschrijft en je houdt je daar vervolgens aan, dan scoor je hoog. Het gaat erom wat je écht levert.

Bij de politie zijn wij nu zover dat wij met instemming van korpsbeheerders en politiechefs dit jaar beginnen met kwaliteitsbekostiging. Wij beginnen natuurlijk bescheiden. Er zijn allerlei meetpunten en criteria opgesteld die het mogelijk moeten maken om de resultaten van korpsen te vergelijken met die van vorig jaar. Verder is er de mogelijkheid om korpsen onderling te vergelijken. Voor beide prestatie metingen is geld ter beschikking gesteld. Op niet al te lange termijn zal dat leiden tot uitgaven van meer dan 100 mln. Overigens is dit zeer omstreven. De CDA-fractie in de Tweede Kamer wilde er niets van weten. Andere fracties gelukkig wel. Het is niet allemaal even simpel, maar ik geloof dat wij deze weg op moeten.

De heer Lemstra heeft overigens voor een deel naar de bekende weg gevraagd, omdat hij zelf enige betrokkenheid heeft bij een exercitie waar wij nu mee bezig zijn. Na het rapport-Van Rijn hebben wij binnen de overheid expliciet vastgesteld dat innovatie binnen de overheid een hoge plaats op de agenda moet hebben. Vorige week hebben wij een enorme conferentie gehad op het gebied van innovatie, het uitwisselen van best practices. Het wordt breed uitgezet. Het is de bedoeling dat wij daar de komende jaren zeer veel in investeren om ervoor te zorgen dat niet van bovenaf gedicteerd wordt wat er allemaal moet gebeuren, maar dat initiatieven van onderop de kans krijgen om door te dringen in alle geledingen.

In de Tweede Kamer heb ik laatst een lijstje uitgedeeld met zaken die op dit punt interessant zijn. Ik heb het nu ook bij me. Als u er prijs op stelt, voorzitter, dan kan ik het aan u geven waarna het gekopieerd kan worden. Wij zijn aan alle kanten, op alle departementen op het ogenblik druk bezig. Het allerbelangrijkste dat ik de afgelopen maanden ook in gesprekken met de VNG naar voren breng, is dat ook de gemeenten transparant worden. Ook daar moeten kwaliteitsvergelijkingen kunnen plaatsvinden. Het kan lang niet op alle gebieden. Het zijn andere organisaties, met een eigen autonomie. Er zijn veel dingen waar je met benchmarking ongelooflijk veel kunt doen.

De heer Wolfson vond het goed dat er nu ook eens een zwarte lijst is verschenen. Het is natuurlijk niet het doel om zwarte lijsten te laten

verschijnen, maar het helpt reuze. Als je aankondigt dat, als men binnen een jaar iets niet voor elkaar heeft wat men redelijkerwijs voor elkaar kan krijgen, je dat bekend zult maken, dan helpt dat bestlist.

De heer **Lemstra** (CDA): Dank voor deze geloofsbelijdenis.

Minister **De Vries**: Amen. Ik geloof echt dat het een van de belangrijkste thema's voor de komende jaren is dat de overheid haar performance aan de burgers geloofwaardig maakt. De heer Lemstra sprak ook over de kloof tussen burgers en overheid. Het is van het grootste belang dat wij daar niet zomaar een routine-matige slag maken, maar dat wij de zaak op zijn kop zetten. Van een overheid die inderdaad nogal aanbodgeoriënteerd is – dat zit heel diep in de bloedvaten – moeten wij toe naar een overheid die zich meer oriënteert op de vragen van de burgers. Dat is hier makkelijk uitgesproken, maar dat is natuurlijk een enorme exercitie binnen de hele overheid en alles wat daaromheen zit. Wij zouden er ons met z'n allen aan moeten committeren dat we ervoor zorgen dat de mensen bij verkiezingen niet zeggen: we hebben het allang gezegd, maar er heeft niemand geluisterd. Zij moeten een antwoord hebben gehad. Dat hoeft geen antwoord te zijn waarin hen gelijk wordt gegeven, want het is totaal onmogelijk om iedereen op elk moment over alles gelijk te geven. Maar het is wel noodzakelijk dat die dialoog bestaat uit de wil om te horen wat de problemen zijn en uit de overtuiging dat, als het even kan, zal worden gepoogd in het beleid ruimte te vinden voor het oplossen van de problemen van de mensen.

Dat is toch een heel andere oriëntatie dan we in het verleden hebben gezien. Het verbaast mij soms om te zien, hoelang het soms duurt. In de jaren zeventig hebben we al afgeleerd om overheid met een O te schrijven, maar het is nog steeds niet zo dat burgers die naar de overheid gaan, zeggen dat het daar piekfijn is geregeld. Op de laatste innovatieconferentie was er een voorbeeld van een gemeente die zich totaal vraaggeoriënteerd inricht. Dat was een gemeente in Brabant, ik meen dat het Tilburg was. Ik heb dat centrum daar geopend, en dat is zo ongelooflijk klantvriendelijk: je komt er binnen en je wordt er geholpen!

## De Vries

Dat kan dus! Ik zeg dat met een glimlach, maar het kan dus. Je hoeft in dat geval dus geen ochtend vrij te nemen om daar iets gedaan te krijgen. Men zit daar klaar om je meteen te helpen. Het lachen zou de aanwezigen hier snel vergaan als zij zagen, hoe dat in andere plaatsen is geregeld. Dit is zeer betreurenswaardig, en het zal binnen een aantal jaren helemaal anders moeten zijn. Zo niet, dan ontstaat er een geweldig probleem. We willen dat niet, omdat ik aanneem dat alle aanwezigen vinden dat het anders moet. Als we dat met z'n allen voor elkaar kregen, zou dat buitengewoon positief zijn.

Overigens ben ik daarbij niet pessimistisch over de inzet die daarvoor binnen de overheid kan worden gemobiliseerd. We moeten niet gaan kijken of elders medewerkers kunnen worden gevonden, omdat het huidige bestand dat niet aankan. Het huidige bestand heeft ongelooflijk veel last van een traditie van hiërarchieke aansturing, van parafenculturen en weinig ont-plooiingsmogelijkheden, van veel werk verrichten waarvan je dan weer een hele tijd niets terugziet. Dat zal allemaal in de werkwijze van de overheid moeten worden meegenomen en dramatisch moeten veranderen. Ik merk dat binnen departementen heel goed. Ik herinner mij nog dat ik in 1968 ambtenaar bij Justitie werd. Ik moest toen met de hand uitleveringsbeschiikkingen schrijven, waarvan ik heb geprobeerd een stencil te maken. Ik weet overigens niet of men nog weet wat een stencil is: een oud middel om ervoor te zorgen dat je een stapeltje van iets kon maken. Daar hoefde je alleen maar op aan te strepen wat er in de beschiikking moest staan. Ik heb dat aan mijn chef gepresenteerd, die zei: een jurist vult geen stencils in. Dat vond ik eigenlijk wel goed, maar die jurist moest natuurlijk ook niet al die beschiikkingen met de hand schrijven. Als we de zaken die worden aangedragen ter verbetering eens wat positiever gaan opvatten, schieten we een flink stuk op.

De minister-president heeft al gesproken over de integrale visie, dus daaraan hoef ik geen bijzondere woorden meer te wijden. De heer Wolfson ben ik al en passant bijgevallen, door te zeggen: al deze keuzes, over welke modaliteit dan ook, zijn politieke afwegingen. Ik heb, goed luisterend naar de leden van de

Kamer, begrepen dat zij, als zij zelf dat integrale stuk zouden moeten schrijven, er verschillende integrale stukken op tafel zouden komen, waartegen overigens geen bezwaren bestaan. Bij de vorming van kabinetten zie je dat elementen uit deze discussie door coalitiepartners worden ingebracht, waarbij wordt bekeken hoe daarmee wordt omgegaan. De ene zal het accent meer op het ene leggen, terwijl de ander het accent op iets anders legt. Vervolgens wordt er beslist hoe je gedurende een bepaalde periode met dit soort zaken omgaat.

Ik vind dat in het rapport van de WRR op een bepaald punt een zekere ondergrens had kunnen worden aangegeven. De heer Hessing vroeg daar ook naar. De watvraag betreft niet alleen een politieke afweging. Er is ook sprake van normstellingen in wetten. Er staan ook normen in de Grondwet, waarbij de overheid de opdracht krijgt voor bepaalde dingen te zorgen. In die zin is er voor het publiek belang een borging in de hoogste staatsregelingen.

Er is nog een ander punt van kritiek op het WRR-advies, maar dat wordt niet door alle leden van deze Kamer gedeeld. Dat betreft het in het verleden inschakelen van private partijen. De WRR zegt dat dit vaak geen middel was, maar een doel. Het kabinet begrijpt niet waarom de WRR dat zegt. Ik kan mij geen voorbeelden voor de geest halen waaruit blijkt dat dit het geval was, tenzij men stelt dat instellingen die bijvoorbeeld partners uit het middenveld betrokken bij een publieke taak het zeer belangrijk vonden dat ze die taak ook op zich zouden nemen. Dat heeft echter niet het karakter van een middel, maar meer van een doel, namelijk ervoor zorgen dat datgene wat er gebeurt een breed draagkracht heeft. De pendule gaat wat dat betreft aardig heen en weer. In het kader van de SUWI-wetgeving, die hier kort geleden alle aandacht heeft gehad, hebben wij heel scherpe keuzen gemaakt op het punt van de verantwoordelijkheid van de overheid en die van particuliere partijen, vakorganisaties en werkgeversorganisaties. In de tekst van de heer Lemstra stond een stukje uit het WRR-rapport over onduidelijkheid in de claim-beoordeling, maar bij de behandeling van de wet die kort geleden plaatsvond, hebben wij geconstateerd dat wij die kwestie heel strak

hebben opgelost. Het gaat daarbij om een publieke verantwoordelijkheid die heel strak wordt afgekaderd. De scheiding die wij wat dat betreft hebben aangebracht – ik ben daar ook tevreden over – heeft een heel breed politiek draagvlak gekregen, ook binnen het kabinet. Het gehele kabinet is van mening dat wat echt publiek is bij voorkeur ook publieke vormgeving moet krijgen. Daar moet je geen dogma van maken, maar het kabinet is er erg voor om publieke dingen publiekelijk te organiseren. Bij discussies over ZBO's of agentschappen wordt altijd heel zorgvuldig nagegaan wat de juiste vormgeving op dat punt is. Er wordt niet zo maar een rechtspersoon op enige afstand ingesteld. Er wordt heel goed bekeken of het noodzakelijk is, wat de gevolgen daarvan zijn voor de ministeriële verantwoordelijkheid en of wij die gevolgen willen.

Ik ben de heer Lemstra nog een antwoord schuldig. Er is de laatste jaren inderdaad regelmatig gepubliceerd over vergruizing van de ministeriële verantwoordelijkheid. Er is ook veel gesproken over het mondigder worden van ambtenaren. Beide zaken staan volgens het kabinet totaal niet in de weg van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. De minister-president heeft dat de Kamer in een brief ook nog laten weten. Ik heb een en ander in de Tweede Kamer zeer uitvoerig toegelicht. De ministeriële verantwoordelijkheid geldt voor alles. Het is wel belangrijk die verantwoordelijkheid niet te verwarren met het hebben van vertrouwen, zodat je niet bij elk moment dat je de Kamer binnenstapt over je eigen positie hoeft te praten. Het lijkt mij heel goed de verantwoordelijkheid van de minister veel meer te zien als het afleggen van verantwoordelijkheid voor wat er is gebeurd. Er gaan uiteraard dingen niet goed. Daarvoor moet ook verantwoording worden afgelegd. Als wij niet in staat zijn om dat te doen, dan kunnen wij er ook nooit van leren. Verantwoording afleggen over wat er is gebeurd, kan ertoe leiden dat men stelt dat, als het allemaal is gebeurd onder verantwoordelijkheid van een minister, men geen vertrouwen meer in die minister heeft. Dat is overigens een andere dimensie van het debat. Ik ben er zeer voor dat wij langs die lijnen proberen na te denken over het permanent afleggen van

## De Vries

verantwoording. Dit kan soms uitmonden in de vertrouwensvraag.

De minister moet ter verantwoording geroepen kunnen worden, ook als ambtenaren meer armslag hebben gekregen en als de wereld ingewikkelder is geworden. Als het totaal anders had gemoeten, als een ambtenaar het helemaal fout heeft gedaan, is het belangrijk dat de minister de organisatie opnieuw aanstuurt. Dat kan niet als de verantwoordelijkheidsverdeling vaag is waardoor iedereen een beetje verantwoordelijk is. Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling is zeker nodig in een samenleving waarin een steeds sterkere mate van vervlechting is waar te nemen en waar veel horizontale contacten plaatsvinden. Het moet duidelijk zijn dat politici zich hebben te verantwoorden. Ik voel weinig voor de gedachte dat ambtenaren zo belangrijk zijn dat zij zich ook moeten kunnen verantwoorden in de Kamer. De correctie van fouten behoort via een minister te lopen. Als wij dat loslaten, ontstaat een sterke vergruizing van het functioneren van onze publieke dienst.

Ik heb intussen voldoende aangegeven dat wij de WRR serieus nemen. Er is geopperd dat één minister op alles moet letten. Nu zou het een oplossing zijn als dit steeds dezelfde minister was, want dan hoeven wij ook niet met z'n drieën bij een dergelijk debat aanwezig te zijn. In een complexe samenleving moet je echter ook in staat zijn om je verantwoordelijkheden waar te maken. Daarbij moet je met elkaar verantwoordelijkheid kunnen dragen. Velen menen dat in een college van burgemeester en wethouders de burgemeester verantwoordelijk moet zijn voor de veiligheid. Het college is daarvoor verantwoordelijk, maar de burgemeester hoort erop te letten dat de veiligheidsvraag aan de orde komt.

Zo zie ik ook mijn rol bij de vormgeving van ZBO's en dergelijke. Dit soort vragen wordt zeer zorgvuldig besproken met de collega van Financiën. Vervolgens wordt ons oordeel voorgelegd aan het kabinet. Ook op de andere vakdepartementen komen dergelijke vragen aan de orde. Wij hebben de afgelopen tien jaar, ook door schade en schande, veel geleerd. Het kabinet heeft zeer veel energie gestoken in de wet op de ZBO's. Ik meen dat deze wet

model kan staan voor verdere wetgeving.

De heer Wolfson heeft gevraagd of er een publieke rechtspersoon met een missie in het leven geroepen moet worden. Die gedachte moet zeker verder ontwikkeld worden. Ik formuleer dit expres voorzichtig, omdat ik nu nog niet durf te zeggen dat wij tot een publieks NV over moeten gaan. Het is mij in de ZBO-discussie opgevallen dat er veel onduidelijkheid is over de wijze waarop de overheid haar eigen rechtspersonen inricht. Een tijd geleden is gepoogd een grondwetsherziening tot stand te brengen waarin ZBO's en PBO's zouden worden betrokken. Deze is gestrand in verarring over begrippen, terwijl wij ook niet goed uit de voeten konden met verouderde termen zoals "openbare lichamen". Het is goed om na te denken over de vormgeving van een publiekrechtelijke rechtspersoon met een openbare missie en een eigen dynamiek. Het is nu nog te vroeg om conclusies op dit punt te trekken.

De minister van Financiën heeft in een nota aan de Tweede Kamer meegedeeld dat het kabinet het vennootschapsrecht niet het middel is om het publieke belang veilig te stellen. Dit heeft overigens niet noodzakelijkerwijs te maken met beslissingen die wij in het verleden hierover hebben genomen. De rol van een vennootschap en een NV is in onze samenleving wat anders. Ik heb zelf een beetje aarzeling bij overheidsstichtingen. Het zijn instrumenten die niet voor het uitvoeren van een publieke taak bedoeld zijn, hoewel je daar bij de stichting met ideële doelstellingen dichtbij kunt komen. We hebben nog een stuk denkwerk te verrichten op het gebied van het tot stand brengen van de goede vormgeving. We zijn nu wel een ZBO-wet aan het maken, maar we kunnen allerlei rechtspersonen met een wettelijke taak die ook een zekere programmering en voorschriften moeten meekrijgen, daar niet onder vangen. We moeten de komende jaren veel aandacht aan dit traject besteden.

De heer **Wolfson** (PvdA): Mag ik nog een vervolgvraag stellen? Ik zou uit het vennootschapsrecht vast willen houden dat de commissarissen het belang van de onderneming dienen. Daar kan een haar in de soep liggen waarin wij roeren. Als je het belang

van de onderneming statutair vastlegt in een missie, kunnen missie en ondernemingsbelang samengaan. Wilt u daar nog eens over nadenken?

Minister **De Vries**: Dat is inderdaad denkbaar. De vraag is wat voor dynamiek zo'n rechtspersoon krijgt. U sprak in dat verband in navolging van de studie van Veraart en Etty in Economisch-Statistische Berichten en het concept van de commissie-Van Thijn, ook over managementconcessies. Het is de vraag of je een publiek belang op een goede manier kunt dienen, ook al heb je de missie gedefinieerd, als je concessies gaat geven aan een groep managers die dat dan maar een tijd moet doen. Ik weet niet wat voor dynamiek zo'n organisatie dan krijgt. Je kunt natuurlijk afspreken dat de shareholdersbelangen niet de enige belangen mogen zijn en dat het vooral om de stakeholders gaat. Als je een apart soort managementelite voorziet die concessies krijgt om zo'n publiek bedrijf te gaan runnen, dan weet ik niet zeker of dat de goede dynamiek heeft. Ik zeg ook niet dat ik het uitsluit, maar we moeten daar verder over nadenken. Men haalt bij een groot aantal vanuit de publieke sfeer gerunde ondernemingen vaak management van buiten binnen dat men na een paar jaar weer laat vertrekken. Of dat onder alle omstandigheden voor de zaken waar we hier het oog op hebben van nut zal zijn, weet ik niet. Dat zou in abstracto verder geanalyseerd moeten worden. We zouden daar dan eens een aantal voorbeelden bij moeten halen. Waar zou dat dan over gaan en wat is dan de specifieke extra bijdrage die door zo'n NV geleverd zou kunnen worden?

De heer **Van Thijn** (PvdA): Mag ik een korte interventie plegen? Ik wil het misverstand wegnemen dat de publieke onderneming – dat concept is nog helemaal niet voldragen en uitgedacht – haaks zou staan op de ontwikkeling van zelfstandige bestuursorganen. Je zou in specifieke gevallen juist een zeer goede verbinding kunnen leggen. Het gaat erom dat tussen markt en overheid een continuüm aan ontwikkelingen denkbaar is, dat dienstbaar zou kunnen zijn aan het borgen van publieke belangen, maar dan niet per se via de overheid.



## De Vries

Minister **De Vries**: Ik ben blij met de correctie van de heer Van Thijn. Ik gaf net ook al aan dat we in het rechtspersonenrecht in de publieke sfeer komende jaren meer denkwerk moeten doen. We moeten kijken of de overheid de goede instrumenten heeft om verschillende doelen die ze wil bedienen op een adequate manier van vormgeving te voorzien.

Voorzitter. Ik wil nog een enkel woord zeggen over de ZBO's. Ik hoop dat deze Kamer binnenkort deze wet ontvangt. Wij hebben nu een afwegingskader. Wanneer het gaat om de vraag of het met een bepaalde taak op centraal niveau niet een beetje anders moet dan we tot nu toe gedaan hebben, komt de vraag aan de orde of het niet decentraal kan. Het is merkwaardig dat de WRR daar betrekkelijk weinig aandacht aan besteedt. Bij het borgen noemt de WRR wel een aantal dingen, maar de raad zegt niet dat het misschien ook gedecentraliseerd kan worden. Dat is natuurlijk ook een vorm van borging. Het hoeft niet allemaal centraal te zijn en onder de ministeriële verantwoordelijkheid te vallen. Er kan dus decentraal voor de ZBO-vorm worden gekozen, die nu via de kaderwet een stevig stramien oplevert. Bij de aanpassing van de bestaande ZBO's aan de kaderwet zullen hier en daar uitzonderingen moeten worden gemaakt, maar de wet kent een stevig stramien met een heel adequate financiële verantwoording. Ik meen dat dit echt een heel nuttige wet zal zijn, die wij natuurlijk ook zullen evalueren.

Verder worden in de Aanwijzingen voor regelgeving afwegingscriteria genoemd. Bij de ZBO's spelen ook argumenten een rol die te maken kunnen hebben met onafhankelijke deskundigheid – ik denk bijvoorbeeld aan een kiesraad – met een sterk regelgebonden uitvoering, zoals bij de Informatie Beheer Groep, of met de participatie van maatschappelijke groeperingen die je niet op een andere manier kunt vormgeven. Er is overigens voor een ZBO-definitie gekozen die ogenschijnlijke ZBO's erbuiten laat. De Tweede Kamer was er zeer verbaasd over dat Staatsbos-beheer geen ZBO bleek te zijn. Bij gelegenheid zal ik dat hier graag uitleggen. Er is een begeleidingsteam verzelfstandigingen dat dit alles bekijkt en er wordt getoetst op de vormgeving.

Ik meen dat wij de laatste jaren echt vooruitgang hebben geboekt bij het beantwoorden van de vragen wat je nu eigenlijk wilt regelen en wat je hoort te doen. Nu de ministeriële verantwoordelijkheid zo'n belangrijk borgingsmechanisme is, is het ook wel belangrijk om precies te weten wat de bevoegdheden van de minister zijn. Verantwoordelijk zijn voor iets terwijl je niet bevoegd bent, is immers lastig. Dan val je terug in de abstracte discussies over systeemverantwoordelijkheid. Ik heb al lang in de gaten dat systeemverantwoordelijkheid, zeker in de ogen van de Tweede Kamer, vaak betekent dat je moet weten wat er wordt gepresteerd. Daarover vraagt men graag iets. Ik ben systeemverantwoordelijk voor de Nederlandse politie. De Kamer weet dat dit allemaal prachtig is gedecentraliseerd, maar er zal geen agent in Zuid-Limburg zeggen dat hij geen processen-verbaal meer schrijft voor het niet branden van achterlichten of de minister van Binnenlandse Zaken moet naar de Tweede Kamer komen. Overigens zeggen ze dat de laatste tijd wat minder, omdat ik daarop gewezen heb.

Systeemverantwoordelijkheid is prachtig en dat kun je ook wel een tijdje volhouden, maar het gaat natuurlijk om een kwaliteitsbeoordeling. Vroeger zei men gewoon dat het gedecentraliseerd was, maar ik wil de Tweede Kamer kunnen zeggen waarom het politiekorps Limburg-Zuid lager of hoger scoort dan een politiekorps elders. We moeten gewoon een oordeel kunnen hebben over de kwaliteit van het systeem en dat kan alleen maar als je de prestaties van het systeem weet.

Over de verschillende rechtspersonen heb ik het nodige gezegd. Ook over de ministeriële verantwoordelijkheid heb ik gesproken. Dat vraagstuk kan naar mijn mening pas goed worden uitgewerkt als je bereid bent om met overtuiging te zeggen dat de ministers verantwoordelijk zijn voor alles wat onder hen ressorteert. Dan kun je allerlei kwalitatieve dingen opmerken en aangeven hoe de Kamer de minister op die verantwoordelijkheid moet aanspreken, maar in wezen is er in een heldere staatsinrichting geen ontkomen aan dat ministers zich verantwoordelijk stellen voor alles wat onder hun verantwoordelijkheid

gebeurt. Daar heb ik nu dus niet veel over te zeggen.

Overigens zijn er ook mechanismen die van grote betekenis zijn bij het borgen van het publiek belang. Ik noem bijvoorbeeld het toezicht. Het laatste jaar zijn wij heel druk bezig geweest om het toezichtskader op een betere manier in te vullen. Daarover is ook een kabinetsstandpunt geformuleerd. Het is van grote betekenis dat wij gelet op de verzelfstandiging van de NMa, het samenvoegen van inspecties en het op afstand zetten van inspecties en beleidsafdelingen, ook binnen departementen, de toezichtsrol zelfstandiger maken en onafhankelijker maken van datgene wat op beleidsafdelingen gebeurt. Dat gebeurt op het ogenblik met verve op alle departementen. Ik verwacht daar veel van. Het toezicht en de inspecties horen te rapporteren aan de top van het departement. Zij horen los te staan van allerlei overwegingen die op beleidsafdelingen een rol kunnen spelen. Overigens horen zij hun bevindingen daar wel in te brengen, want als je de beleidscyclus niet rond maakt, gaat iedereen droog zwemmen en dat moeten we ook niet hebben.

Toezicht is buitengewoon belangrijk, maar het is geen panacee. Ik heb wel eens de indruk dat wij door de onstuitbare neiging om steeds meer toezicht te hebben, teruggroeien naar de cartoon van een werker die met een schep in een putje staat, waar tien mensen omheen staan. Wij hebben langzamerhand kolommen van toezicht en toezicht, waar wij met enig verstand mee moeten omgaan. Op sommige departementen zijn afdelingen die minder mensen tellen dan de afdelingen die toezicht houden op die mensen. Dat is niet de piramide die wij ons voorstellen.

De heer Lemstra vroeg naar horizontalisering van het afleggen van verantwoordelijkheid. Een aantal ZBO's hebben afspraken gemaakt over hoe zij zich verantwoordelijk tegenover afnemers en klanten. Een daarvan wist niet dat zij geen ZBO was, hoewel zij er wel erg op leek. Toen ik dat onder ogen kreeg, leek het alsof zij zeiden dat het voor hen mooi genoeg was en dat zij weinig te maken hadden met de verantwoording tegenover de politiek. Dat kon natuurlijk niet waar zijn, en dat is nu overal goed begrepen.

## De Vries

Het doet op geen enkele manier af aan de ministeriële verantwoordelijkheid, maar ik hecht er zeer aan dat verzelfstandigde diensten in de vorm van een ZBO, maar ook Staatsbosbeheer, een convenant tekenen en zeggen dat zij dit soort prestaties willen neerzetten voor hun klanten. Dat werkt voortreffelijk.

Ik zou wensen dat men zich bij de hele overheid realiseert dat men werkt in het kader van ministeriële verantwoordelijkheid, maar dat men tegelijkertijd ook een verantwoording heeft tegenover mensen die een beroep op hen doen en dat een kwaliteitsverantwoording helemaal geen kwaad kan. Ik heb al toegezegd dat ik een notitie zou geven die straks wordt gekopieerd en rondgedeeld.

Na de interruptie van de heer Lemstra heb ik gesproken over de conferentie van vorige week over innovatie en kwaliteit van de publieke sector. Daar waren zeshonderd voorbeelden van hoe je dingen beter kunt doen. Wij hebben daar de beste uit geselecteerd. Zij zijn op cd-rom gezet en worden breed verspreid. Er komen boeken over en er is een website over.

Het is verschrikkelijk interessant om kennis te kunnen nemen van alle activiteiten die zich tegenwoordig via internet laten realiseren. Dat is een fantastische communicatievorm op dit gebied, omdat veel van de vernieuwingen die je aan wilt brengen, te maken hebben met goed gebruik van ICT.

Ik heb al gesproken over de noodzaak om aan benchmarking te doen. Ik vind dat visitaties absoluut aan de orde moeten komen. Ik herinner mij nog dat ik kennismakte met hoge ambtenaren van verschillende departementen, toen ik net op BZK was gekomen. De voorzitter van het gezelschap vroeg wat de ambities waren van deze minister. Toen zei ik dat de eerste was om aan hen te vragen wat zij aan kwaliteitsbeleid deden. Dat was een heel interessant gesprek, omdat bleek dat er nog wel wat bij kon. Dat moeten wij echt op de agenda houden.

Over externe advisering hebben wij kortgeleden uitvoerig gesproken. De heer Wolfson heeft hierover enkele vragen gesteld en gezegd dat het borgen van publieke belangen niet goed gaat, als dat alleen aan vakdepartementen wordt overgelaten. Ik zou het niet zo zwart-wit durven zeggen. Het is van het

grootste belang dat de kwaliteit van de opdracht niet zonder kritiek tot stand komt. Het is van het grootste belang om garbage in, garbage out te hebben. Als je niet precies bent over wat je wilt weten, krijg je een rapport waar je niets aan hebt.

Ik geloof dat wij langzamerhand wel zo ver zijn dat wij het duidelijk maken aan degene die de opdracht heeft gehad, als wij een rapport krijgen waar wij niets aan hebben. Er zijn ook opdrachtnemers van dit soort rapportages en advisering die menen dat zij er zelf een soort beleidsagenda aan kunnen ontleen die zij publiek kunnen uitventen. Ik geloof dat men wel moet begrijpen dat men dienstverlener is en een meerwaarde moet leveren voor de opdrachtgever, wil men zijn salaris welverdiend kunnen noemen. Ik geloof echter dat er op het ogenblik bij de externe opdrachtverlening sprake is van een waardevolle adviesfunctie. Dat gebeurt overigens ook met hulp van Economische Zaken. Wij zijn in staat om met enige zekerheid te zeggen dat er niet meer zomaar "sloppy" opdrachten worden weggezet. Er wordt echt goed naar gekeken. Natuurlijk heeft ook de hele systematiek van de Europese aanbestedingen enz., daar in vele opzichten bij geholpen. Mijn indruk is dat men over het algemeen op een goede manier gebruikmaakt van externe deskundigheid, te meer daar die ook, zoals wij in het debat met de heer De Boer en vele andere Eerste-Kamerleden hebben vastgesteld, niet altijd goedkoop is. Het is overigens ook wel een punt van zorg dat niet te veel deskundigheid buiten het departement wordt gezet. Wij hebben de hele wereld vol met kenniscentra gezet. Straks moet je die allemaal opbellen, wil je iets te weten komen. Dat is ook niet helemaal de bedoeling.

Het adviesstelsel is gesaneerd. Er is ook een scheiding tot stand gebracht tussen advies en overleg. Dat is naar mijn mening een belangrijke ontwikkeling geweest. Er heeft onlangs een evaluatie plaatsgevonden, waarbij is geconcludeerd dat dit door de bank genomen wel heel erg goed heeft gewerkt.

De heer Hessing heeft gevraagd waarom de WRR niet heeft gesuggered om ambtenaren meer inlichtingen aan de Tweede Kamer te laten geven. Inlichtingen is één ding, maar er zijn natuurlijk vaak van die drempels die men al snel overgaat.

Ik geloof dat het het contact tussen politieke verantwoordelijken en mensen die politieke verantwoording vragen ten goede komt als heel helder is met wie dat gebeurt. Maar dat betekent natuurlijk niet dat ministers zich niet door ambtenaren kunnen laten vergezellen. Ik denk overigens niet zozeer dat er sprake is van een risico bij ambtenaren; er is veeleer sprake van een risico dat Kamerleden de grenzen minder goed bewaken. Dat zou mij tenminste niet verbazen!

□

**Minister Jorritsma-Lebbink:** Voorzitter. Ik wil mij allereerst excuseren voor mijn tijdelijke afwezigheid. Er was gewoon een communicatiestoornis opgetreden, waardoor ik mijn afspraak elders niet meer kon afzeggen. Dat spijt mij zeer, maar ik heb de inbreng van de verschillende woordvoerders gelukkig op papier gekregen, zodat ik toch tot mij hebben kunnen nemen wat hier gezegd is. Het is echter altijd jammer als je niet bij het hele debat aanwezig bent.

In aanvulling op datgene wat door de minister-president en minister De Vries is gezegd, wil ik vooral ingaan op marktordening en het publieke belang. Ik realiseer mij daarbij onmiddellijk dat ook zij daarover hebben gesproken. Misschien gaat het bij mij in een iets omgekeerde volgorde. Zoals al door bijna iedereen is gezegd, is het definiëren van publieke belangen uiteindelijk aan het kabinet en het parlement. Wij bepalen dat gezamenlijk. Het is ook een politieke zaak. Maar het vervolgens borgen van publieke belangen kan toch in heel veel gevallen via de markt. Dat hebben wij de afgelopen jaren ook gezien. Dat is overigens ook al sinds een eeuwigheid het geval, zou ik bijna zeggen. Marktwerking is natuurlijk uiteindelijk ook gewoon een instrument voor het efficiënt borgen van publieke belangen, waar dat kan. De overheid bepaalt de spelregels en stelt de randvoorwaarden vast. Marktpartijen zorgen binnen die grenzen voor producten en diensten en dienen zo dus ook het publieke belang.

Ik merk daarbij op dat ik als minister mijn politieke legitimatie bij elk besluit dat ik neem, ontleen aan de wijze waarop ik verschillende publieke belangen betrek in mijn

afweging. Dat geldt door de hele beleidscyclus heen. Ik geef een voorbeeld. Novem was ooit opgericht als een NV. Daarvan heb ik in de loop van de periode geconstateerd dat het onzin was dat dit bedrijf een NV was. Het voerde slechts echte publieke taken uit met subsidies van de overheid. Ik ga dat nu dus omvormen tot een normaal agentschap. In mijn ogen is het ongeveer hetzelfde als Senter, Laser en dat soort instellingen. Dan moet je ook een conclusie trekken. Soms is het dan niet op de markt, maar is het zo van het publiek dat je zegt: dan hoort het ook daar thuis.

Laten wij wel wezen: het is ook geen reële optie om alles dicht te timmeren met wetten en regels. Ik ben het zeer eens met de heer Wolfson, dat de kosten van regulering structureel kunnen stijgen door een toenemende pluriformiteit van de samenleving. De uitdaging is natuurlijk om te kijken hoe wij de publieke belangen in de huidige context het beste borgen. Dat is een zeer dynamisch proces, zoals de minister-president ook al zei. Het is ook niet iets waarvan je vandaag beslist dat het tot in de eeuwigheid zal blijven gelden.

Tegelijkertijd realiseer ik mij dat een discussie over het marktordeningsbeleid buitengewoon gezond is. Het zou heel slecht zijn als niemand zich zou roeren. Men doorbreekt immers bestaande machtsposities en geeft ruimte aan potentiële nieuwkomers. Dat is heel eng voor sommigen. Ik noem het voorbeeld van starters versus gevestigde bedrijven en de belangen van mensen op de wachtlijsten versus de belangen van de bestaande instellingen in de zorg. Dat kan op enig moment botsen. Als er een les te trekken is, is het dat deelbelangen meestal niet hetzelfde zijn als het publieke belang. In de discussie over dit onderwerp is te zien dat deelbelangen altijd een buitengewoon belangrijke rol spelen. Ik verkeer momenteel in discussie met de Tweede Kamer over de accountantswetgeving. Degenen die zich daarbij het hardste roeren, zijn natuurlijk mensen met deelbelangen en dat zijn niet altijd de mensen die het algemeen belang wensen te dienen.

Ik wil eerst spreken over de samenhang in de marktordeningsagenda. Het algemene publieke belang is daarbij de positie van de

consument. Het gaat erom, zorg te dragen dat burgers kunnen profiteren van keuzevrijheid bij producten en diensten. Het beleid is daarmee vooral gericht op toezicht en het regelgevend kader. Onder mijn voorganger is daarvoor de stap genomen met de nieuwe mededingingswet en de oprichting van de NMa. Dat ging om generiek toezicht. Soms is er ook specifiek toezicht nodig, zoals bij liberalisatie van de telecom- en de energiemarkt en de netwerksectoren. Ik sluit niet uit dat dit in de toekomst ook bij andere zaken aan de orde kan komen. Als de zorgsector gewijzigd wordt van een aanbod- naar een vraaggestuurde sector zal immers ook daar een toezichthouder nodig zijn. Ik noem ook het MDW-proces. De focus van MDW was overigens niet alleen het doorbreken van gevestigde belangen in bepaalde sectoren, maar ook verlaging van administratieve lasten en vereenvoudiging van regelgeving. Dat was een heel logische beleidsagenda: "first things first". Nederland werd begin jaren negentig nog als een kartelparadijs aangemerkt. Dat maakte de nieuwe mededingingswet en de instelling van de NMa absoluut noodzakelijk.

Gaandeweg is de agenda verbreed. De belangrijkste verbreding is die op het gebied van de publieke en de semi-publieke sectoren. Zo zijn bij het MDW-proces eerst de vrije beroepen onder de loep genomen. Onder het huidige kabinet zijn, bijvoorbeeld, de gezondheidszorg, het onderwijs en de volkshuisvesting aan bod gekomen. Vraagstukken van marktordening zijn tevens aan de orde bij de stelselbesprekingen. Ik heb zo-even al gesproken over het zorgstelsel. Ook bij de verkenningen voor het onderwijs en de onderzoeksstructuur gaat het om veranderingen in het stelsel.

De gereedschapskist is overigens inmiddels uitgebreid. Ik denk aan instrumenten zoals concessies, aanbestedingen, vouchers, persoonsgebonden budgetten en verhandelbare rechten. Al die instrumenten zijn behulpzaam om publieke belangen op de meest efficiënte manier te kunnen bereiken. De instrumenten worden ook steeds meer gebruikt. Ik verwijs naar de aanbesteding van de hogesnelheidslijn of die van het stads- en streekvervoer. De agenda is

verbreed. Vervolgens is te zien dat zowel bij semi-publieke sectoren als bij private markten bij het inzetten van de instrumenten goed gedefinieerd moet worden wat het publieke belang is. Dat is niet altijd eenvoudig. Bovendien verschillen wij hierover van opinie. Daar is niks mis mee. Dat is wel de kern van het debat. Vervolgens is de eerste vraag of de markt vanzelf in gedefinieerde publieke belangen voorziet. Een instrument zoals concessieverlening dwingt de overheid om de belangen heel juist en concreet te benoemen. Een groot voordeel daarvan is dat ook de afnemers precies weten waarop zij kunnen rekenen. Overigens, men kan bij een aanbesteding ervoor zorgen dat de interne dienst ook daaraan meedoet. Er kan ook sprake zijn van aanbesteding aan meerdere interne diensten. Wij noemen dat competitieve dienstverlening. Dat lijkt op de parallele dienstverlening die de heer Wolfson heeft genoemd. Dan moet er wel sprake zijn van gelijke kansen, zeker als er sprake is van deelname van private en publieke partners.

De heer Lemstra heeft iets gezegd over de ondernemende overheid. Dat was een paar jaar geleden een iets meer populair onderwerp dan vandaag de dag. Hij stelt dat klassieke taken zoals de rechtszekerheid onder druk kunnen komen te staan. In dat verband is van belang dat als opvolger van de regels van de werkgroep-Cohen het wetsvoorstel over markt en overheid bij de Kamer ligt. Het doel van dit wetsvoorstel is, zowel de centrale overheid als de provinciale, de gemeentelijke overheid en de waterschappen heel duidelijk te laten definiëren waarom zij marktactiviteiten ontplooiën. Zij mogen dat natuurlijk doen, maar zij moeten dan wel heel duidelijk aangeven waarom zij dat doen. Als zij marktactiviteiten ontplooiën, moeten zij er verder voor zorgen dat het niet oneerlijk gebeurt. Dat betekent dat er voor een gelijk speelveld moet worden gezorgd. Het is daarom mijn conclusie dat de overheid zich niet zomaar als een ondernemer mag opstellen. Het is de bedoeling dat dit door een wet aan banden wordt gelegd. Voorwaarde daarbij is natuurlijk wel dat het wetsvoorstel het Staatsblad haalt.

De heer Kok en de heer De Vries zijn al ingegaan op de claimbeoordeling bij de sociale zekerheid en de liberalisering van de

consumentenmarkt in de energie-sector. Ik denk dat hier sprake is van een heel principiële verschil. Als wij energie kopen en het bedrijf waarbij wij dat doen, doet het slecht, kunnen wij straks naar een ander bedrijf overstappen. Wij zitten nu vast aan die ene leverancier. Natuurlijk moet er nog van alles worden geregeld. Daarvoor is ook die hele grote Elektriciteitswet gemaakt.

De mensen die een claim-beoordeling nodig hebben, hebben geen keuze. Zij moeten worden gekeurd voor iets wat publiek is. De regering heeft hier volgens mij een goede lijn getrokken tussen wat publiek en wat privaat geregeld kan worden. De regering heeft er immers voor gekozen om de reïntegratiemarkt vrij te maken. Wij proberen om daar door middel van goede prikkels de kwaliteit van de reïntegratie te verbeteren. Dat is het grote verschil, want mensen moeten bij hun reïntegratie natuurlijk zelf keuzes kunnen maken. Tot nu toe was die keuze zeer beperkt. Je moet dergelijke zaken goed onderzoeken, want het is natuurlijk mogelijk dat je verschillende conclusies trekt. Wat wel of niet publiek kan worden geregeld, is immers een politieke keuze.

Mevrouw Bierman heeft gevraagd hoe de regering het publieke belang in het openbaar vervoer waarborgt. Het is heel interessant dat de opdrachtgevende overheid, het Rijk voor het spoor, en de provincie, de kaderwetgebieden en de gemeenten voor de bus, zelf kan aangeven wat moet worden verstaan onder het publieke belang. De wet legt alleen minimumeisen vast. De consumentenorganisaties moeten verder meedenken over de vraag wat onder het publieke belang moet worden verstaan. Er zijn echter wel basis-eisen vastgelegd die moeten garanderen dat bijvoorbeeld gehandicapten toegang hebben tot het openbaar vervoer.

Het gevolg van deze opzet is dat in de ene plaats de frequentie centraal staat en in de andere het aanbod in de spits. Als dat wordt gezien als het grootste publieke belang, zal men dat als publieke belang definiëren. Vermoedelijk zullen hier dan ook verschillen optreden tussen het platteland en de stad. De functie van het openbaar vervoer is op het platteland nu eenmaal een andere dan in de stad.

De heer De Boer heeft voorstellen gedaan om te komen tot een heldere terminologie. Hij wees er terecht op dat verwarring over termen als "deregulering", "liberalisering" en "privatisering" moet worden voorkomen. Ik ben het daarmee volledig eens. Ik wijs er alleen wel op dat echt iedereen deze termen door elkaar haalt. Zo is er vandaag in deze Kamer ook weer gesproken over de privatisering van de NS. De privatisering van de NS was niet aan de orde, is niet aan de orde en zal waarschijnlijk voorlopig ook niet aan de orde zijn. Over zo'n privatisering is wel eens gesproken, maar het is zeker geen onderwerp waar wij ons serieus mee bezig hebben gehouden. Wij moeten dus inderdaad goed onderscheid maken tussen deze termen. Misschien zijn daar nieuwe termen voor nodig, aangezien het heel lastig is om eenmaal verworden termen weer te verhelderen. Ik herinner mij nog goed dat een soortgelijke discussie is gevoerd over het woord "emancipatie". Als je niet oppast, worden daar ook heel verkeerde dingen onder verstaan.

De heer De Vries heeft al het nodige gezegd over de publieke onderneming, waarover de heer Wolfson heeft gesproken. Ik denk dat er een heel scala aan transactiemechanismen zit tussen de overheid en de burger en tussen bedrijven en de klant. Uiteindelijk is het natuurlijk zo dat die burger of die nu wel of niet een klant is, bediend moet worden. Dat betekent dat de burger de beste waar voor zijn geld moet krijgen en dat de overheid ervoor moet zorgen dat er zo min mogelijk belastinggeld wordt gebruikt voor de dienst die zij wil leveren. Transacties zijn natuurlijk altijd tweezijdig. Concurrentie is overigens een heel probaat middel om mensen goed te bedienen. Een publieke onderneming is eveneens een mogelijkheid, maar ook dan moet er wel een echte prikkel zijn die die ondernemingen aanzet om goede prestaties te leveren. Die prikkel bestaat bij zo'n onderneming niet uit het gevaar dat men een klant kwijtraakt. Je kunt wel nadenken over benchmarksystemen en maatstafconcurrentie met vergelijkbare bedrijven en dat gebeurt dan ook. Ik heb in gemeenten gezien dat aandeelhouders van een openbaar bedrijf niet altijd zo enthousiast bezig zijn met het publieke belang. Mijn ervaring is dat men meer bezig was met het halen

van zoveel mogelijk dividend uit het bedrijf. Het publieke belang moet dan op een andere manier worden geregeld, het liefst via wetgeving, regelgeving en toezicht.

Mevrouw Bierman merkte op dat uitvoering buiten de publieke sector soms noodzaakt tot een zo intensief toezicht, dat de baten niet meer opwegen tegen de kosten. Ik ben van mening dat dit elke keer opnieuw moet worden afgewogen. De rol van de overheid verandert van aanbieder naar marktmeester en dat gaat natuurlijk gepaard met kosten voor toezicht. Die kosten moeten worden afgewogen tegen de baten van de rolwisseling. Het gaat dan niet alleen om de kosten van het toezicht, maar ook om de kosten van eerdergenoemde transactie. Die kosten-batenafwegingen kunnen van tevoren worden gemaakt. Ik ben van mening dat wij dat serieus moeten doen, misschien serieuzer dan wij in het verleden wel eens hebben gedaan.

Wat heeft de agenda tot nu toe opgeleverd? Ik noem een aantal resultaten, waarbij ik begin met de resultaten voor de burger als consument. Ik denk dan aan het nieuwe mededingingsregime, waardoor burgers niet meer de dupe zijn van misplaatste onderlinge afspraken tussen ondernemers. Sinds 1998 zijn 350 kartels verboden of tot wijziging van hun regelingen gedwongen, omdat die niet in het voordeel waren van de consument. Daarnaast denk ik aan de enorme toename van de keuzevrijheid op de energiemarkt. Het aanbod van groene stroom kan de vraag volstrekt niet meer bijhouden. In het verleden waren er 100.000 klanten, nu zijn er 750.000 mensen die groene stroom willen kopen. Ook willen zij vaak van leveranciers wisselen, waardoor het ingewikkelder wordt in deze fase. Het moet wel, en dat is prima.

Ik noem de telecommarkt, waar de prijzen voor de normale telefonie sinds 1998 met gemiddeld 11% zijn gedaald. Over de variëteit en de kwaliteit van de dienstverlening hoeven wij al helemaal niet meer te praten. Die is gigantisch toegenomen. Ook bij de vrije beroepen heeft de consument meer keuze-mogelijkheden dan vroeger. De publieke belangen die daar een rol spelen zijn keuzevrijheid, voorzieningszekerheid, leveringszekerheid en een redelijke prijs voor producten en diensten.



Er bestaan ook markten waar de burger consument is, maar waar hij ook als belastingbetaler en solidaire burger een belang heeft. In de publieke en semi-publieke sectoren wordt gewerkt aan het meer centraal stellen van de vrager. Wij hebben al even gesproken over de zorgsector. Mede als gevolg van het rapport-Etty wordt een stevige impuls gegeven aan het persoonsgebonden budget in de AWBZ. Ook in de totale stelsel-discussie is het absoluut duidelijk dat het vooral gaat om het meer centraal stellen van de patiënt.

De heer De Boer stelde een vraag over het notariaat. De invoering daar verloopt tot nu toe succesvol. De monitorcommissie merkte in het tweede rapport op dat men bezig is, zich op verschillende manieren aan te passen. De positieve effecten van marktwerking lijken op te gaan voor het gebied van bedrijfsvoering, kwaliteit en productontwikkeling. Er is een grotere mate van tarief-differentiatie ontstaan met uitschieters van meer dan 100%. Het loont nu de moeite om te gaan winkelen. Ik zag tot mijn genoegen dat mijn eigen kinderen, die net een huis hebben gekocht, inderdaad op het internet winkelen. Ik hoop dat veel mensen dat doen. Er is hierover veel informatie beschikbaar. Cliënten beoordelen het niveau van dienstverlening onveranderd als positief. Dat was ook de bedoeling; het was niet de bedoeling dat het er slechter van werd. Ook vanuit het notariaat zelf klinken inmiddels positieve geluiden: door de frisse wind van de markt staat het notariaat er over een aantal jaren sterker voor. Bovendien wordt nader onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om toetreding verder te versoepelen. Dat is naar mijn mening belangrijk en er mag op dit gebied wel enige druk door de overheid worden uitgeoefend.

Wat energie betreft, verwijs ik omwille van de tijd naar de nota naar aanleiding van het verslag over de privatisering, die vandaag naar de Kamer is gestuurd. Onlangs is ook de evaluatie van de E-wet naar de Kamer gezonden. Ik heb al iets gezegd over de liberalisering van de duurzame energie; wij zijn nog volop in transitie.

Wat de loodsen betreft onderschrijft men in deze Kamer de conclusies van het MDW-rapport. Hier moeten wij aan de slag omdat reparatie nodig is. Dat wisten we. Dit

dateert van het begin van de jaren tachtig.

Natuurlijk is het niet alleen rozengeur en maneschijn; dat realiseer ik mij goed. Je loopt tegen belangen op. In dat kader noem ik de taxi's en het spoor. Gaandeweg leer je van ervaringen en stuur je bij. Gevraagd is of het proces betreffende de taxi's als mislukt moet worden beschouwd. Ik denk, voorzitter, dat dit een traject met een buitengewoon lange adem is. Dat wisten wij overigens toen wij eraan begonnen. Op dit moment zijn er plussen en minnen. Een meting is beschikbaar; het betreft een tussenstand na één jaar. Op een aantal punten zien wij een positieve ontwikkeling. Zo is er sprake van een grote uitbreiding van het aantal taxi's op de weg; er zijn er 2742 bij gekomen. Bovendien is de werkgelegenheid toegenomen in de vorm van 10% chauffeurs meer. De eerste nieuwe diensten beginnen op de markt te komen; maar het gaat langzaam. Het keurmerk, waarmee men nu bezig is, kan de product-differentiatie een belangrijke impuls geven. Er werken steeds meer taxi's los van centrales. Deze mensen moeten het hebben van directe concurrentie op straat in plaats van concurrentie tussen telefoonnummers.

Op een aantal punten blijft de beoogde ontwikkeling achter. Ik noem de prijs per kilometer die is gestegen. In tegenstelling tot wat de heer De Boer denkt, is er daarom nog altijd een maximumtarief. Sterker nog, het kabinet heeft vanwege dit feit de duur daarvan met twee jaar verlengd. De functie binnen het openbaar vervoer is nog niet toegenomen. Bovendien laat de transparantie van taxitarieven voor consumenten nog te wensen over. Mogelijk zullen hieraan aanvullende eisen worden gesteld. Verder is het mij opgevallen dat gemeenten wel érg ruim de tijd nemen voor de aanpassing van taxistandplaatsen. Dat heeft een aanzienlijk effect. Er moet dus nog veel gebeuren en ik denk dat dit kan binnen het voorgenomen veranderingstraject. Wij hebben overigens besloten om aanvullende maatregelen te treffen om de gewenste ontwikkeling te versterken. Zo is er een voorschrift gekomen in verband met veel beter leesbare tariefkaarten. Bovendien komt er een verscherpte handhaving van de taxiwet en is de minister van

Verkeer en Waterstaat bezig om de gemeenten te stimuleren om snel aan de slag te gaan met de herstructurering van de taxistandplaatsen. We zullen dit blijven monitoren en waar nodig zullen wij bereid moeten zijn om in te grijpen. Nogmaals, deze markt is wel wat transparanter geworden, met alle gevolgen van dien.

Voorzitter. Ik constateer dat men met betrekking tot de NS een paar dingen door elkaar heeft gehaald. Zoals ik al zei, is er geen sprake van privatisering. NS is altijd al een private rechtspersoon, een NV, geweest met een publieke aandeelhouder voor 100%; dat zal vooralsnog ook wel zo blijven. Dit moet worden onderscheiden van de vraag hoe men door liberalisering de klant beter kan bedienen. De stelling in verband met de taakorganisaties die belast zijn met de toedeling voor het spoor klopt niet. Nooit is het aan de orde geweest om de aandelen in de taakorganisaties te vervreemden. Sterker nog: de taakorganisaties waren juist de publieke onderdelen van het bedrijf, waarvan een deel geacht werd ooit een normaal onderdeel van de overheid te worden.

Wat zijn nu de algemene lessen die in dit verband aan de orde zijn? De eerste les is dat je de publieke belangen heel nauwkeurig moet definiëren. Wij leren van elke beslissing die wij nemen en daarna evalueren. Dat is heel belangrijk omdat veel dingen nog nergens vertoond zijn. Soms moet je nieuwe dingen bedenken. Ze moeten concreet worden gemaakt, hetgeen belangrijk is voor toezicht en effectmeting. Soms moet je weer bijstellen omdat de toezichthouder meldt dat de inzichten onvoldoende zijn voor goed toezicht. Overigens mogen de definitie betreffende de publieke belangen niet te vaak worden veranderd. Dat is vaak een neiging van de overheid, hetgeen met de politiek te maken heeft. Met het oog op de investeringen is het belangrijk dat getracht wordt om een heldere definitie van publiek belang te geven, en daar vervolgens niet te vaak aan te morrelen. Verder geldt: omschrijf het doel en niet het middel. Biedt ruimte zodat men met eigen innovatieve invullingen komt, en leg het basisniveau vast. Partijen die zich willen onderscheiden met extra kwaliteit en scherpe prijzen,

krijgen dan meer ruimte om dat te laten zien.

Een andere les is dat de consument vaak toegerust moet worden op zijn nieuwe rol als motor van de marktdynamiek. Beleidsmakers verwachten vaak dat bij liberalisering de afnemers meteen de motor achter de concurrentie vormen. De consument moet echter niet alleen wennen aan de nieuwe omstandigheden, hij moet ook genoeg informatie hebben om keuzes te kunnen maken. Ik noem een voorbeeld. Na de behoorlijke prijzenslag die wij hebben gezien, maakt de huidige differentiatie in GSM-abonnementen die markt heel onoverzichtelijk voor consumenten. Gebrek aan transparantie en mogelijk onnodige overstapkosten zijn een barrière voor de consument. Wij zijn op dit moment dan ook bezig met een MDW-traject over overstapkosten. Eerlijk gezegd is naar mijn mening het ontbreken van overstapkosten de beste garantie voor grote efficiency.

De volgende les is dat je het proces van beleidsvorming en implementatie heel goed moet organiseren. Wij hebben daarin inmiddels heel veel bereikt. Ik ben van mening dat wij met MDW een goed instrument in handen hebben om nieuw beleid te ontwikkelen. De kracht van dit instrument is gelegen in het werkelijk gericht aanpakken van problemen; vernieuwend en gericht op modernisering van de marktordening, maar wel overzichtelijk en concreet.

Een verbeterpunt in het hele proces is de invoering van het beleid in de praktijk. Als zaken dreigen mis te gaan zoals wij gezien hebben bij de taximarkt, moet je ook kunnen ingrijpen. Tegelijkertijd is bedrijfsconsistentie nodig, want onvoorspelbaarheid leidt ook tot onzekerheid en dat zie je nu bij het spoor. Door de onzekerheid over het beleid van de overheid heeft men daar te lang gewacht met het doen van investeringen. Overigens ben ik het met de heer Hessing eens als hij stelt dat het maar zeer de vraag is of het allemaal zoveel beter en anders geweest zou zijn als de overheid hier alle touwtjes in handen zou hebben. Eerlijk gezegd, ik ben ervan overtuigd dat dit niet zo geweest zou zijn en ik heb enige ervaring op dat terrein. Je moet ook zicht krijgen op het feitelijk gedrag van marktpartijen om zonnodig te kunnen bijsturen. Dat

zicht krijg je door processen te faseren. Dat leidt in elk geval tot een heldere en precieze invoeringsstrategie. Het kabinet moet zorgen uit de maatschappij wegnemen. Ik moet daarbij meteen zeggen dat wij bereid moeten zijn om het kaft van het koren te scheiden en niet elke keer de verkeerde voorbeelden te gebruiken. De heer Lemstra gebruikte als voorbeeld het bericht van de GGD Amsterdam die zei dat de nutsbedrijven veel sneller afsluiten nu zij geprivatiseerd zijn. De nutsbedrijven zijn niet geprivatiseerd; de klanten zijn nog niet vrij; hier lag een veel genuanceerder probleem. Maar ja, het staat in de krant en wordt automatisch herhaald. Ook wijzelf moeten daarmee heel secuur zijn. Ik ben overigens ook al in de Tweede Kamer geweest om dit uit te leggen. Dat bericht deugde dus gewoon niet!

De marktordeningsagenda voor de toekomst beslaat wat mij betreft het hele spectrum van private en semi-publieke markten. Ik maak een splitsing in een aantal blokken: het mededingingsbeleid, de positie van de consument, de netwerksectoren en het MDW-proces. Wij hebben grote stappen gezet met het nieuwe regiem van het mededingingsbeleid en het gaat nu om het verfijnen van dat beleid. Het doel is de effectiviteit en de efficiency van het instrumentarium verder te vergroten en in het verlengde daarvan het nationale en het Europese beleid verder naar elkaar te laten toegroeien. Er is een aantal concrete actielijnen: de evaluatie van de Mededingingswet en de follow-up daarvan hoop ik in mei naar de Kamer te kunnen sturen; het wetsvoorstel voor de verzelfstandiging van de NMa dat op dit moment bij u in behandeling is en een verdere aanpassing aan de regelgeving van de EU. Uitermate belangrijk daarbij is de verdere samenwerking tussen de mededingingsautoriteiten in Europa waardoor echte schadelijke kartels het heel zwaar krijgen. Mijn medewerkers en ik hebben overigens in het Brusselse overlegcircuit de grondslagen voor zo'n netwerk echt mee vormgegeven en dat is uitermate belangrijk want wij willen wel graag eenheid van beleid houden in Europa. Vervolgens de positie van de burger als consument. U heeft kennis kunnen nemen van de toezegging die onlangs aan de Tweede Kamer is gedaan voor een

inventarisatie van ervaringen op dit terrein in andere landen. Collega Ybema en ik zullen dat gaan doen. Collega Ybema heeft toegezegd, te zullen bekijken of het consumententoezicht op dit moment adequaat is in Nederland. Onderdeel daarvan vormt een globale inventarisatie van wat een aantal buitenlandse mededingingstoezichthouders aan consumentennormen handhaven en met welk resultaat. Uiteraard worden vervolgens aan dit onderzoek consequenties verbonden. De Kamer zal daarvan op de hoogte worden gesteld.

De marktordeningsagenda moet nog meer worden opgesteld vanuit de knelpunten die bij burgers leven, zowel op de private als op semi-publieke markten als zorg en onderwijs. Daar is nog een wereld te winnen. In het kader van de selectie van MDW-onderwerpen wordt nu onderzocht wat de grootste knelpunten zijn voor keuzevrijheid bij burgers en bedrijven. Ook de ontwikkelde consumentenmarkttoets is een hulpmiddel bij het maken van keuzes bij het opstellen van die agenda. Daarnaast gaat het om het vergroten van transparantie en het verminderen van overstapkosten op markten in transitie. Het kabinet is hier al actief, maar ik denk dat het instrumentarium echt versterkt moet worden en beter moet worden toegepast. Voor de taximarkt wordt bijvoorbeeld gedacht aan de invoering van een keurmerk. Daar doen wij nog een aantal andere zaken.

Verder wordt nog dit jaar onderzoek afgerond naar de positie van de consument bij het toezicht. Als er aanleiding voor is, zullen de resultaten van dat onderzoek natuurlijk ook leiden tot wijziging van het toezichtsbeleid van het volgende kabinet. Dat zullen wij wel niet meer kunnen doen. Ik wees er al op dat mijn ministerie op 17 april een conferentie over de consument op de markt organiseert.

De uitdaging voor de netwerksectoren is natuurlijk gelegen in het stroomlijnen en verder ontwikkelen van het beleid. Dat is razend ingewikkeld. Er is al veel gedaan en wij zien dat er enige convergentie begint op te treden. Voortbouwend op de zogenaamde netwerknotitie van februari 2000 zijn de inzichten verdiept. Daarbij zou ook de proefopstelling, zoals die door de heer Wolfson is aangegeven, kunnen

## Jorritsma-Lebbink

worden betrokken. Ik wijs er overigens op dat wij in de energie-sector al een constructie hebben gekozen, waarbij onderscheid is gemaakt tussen juridisch en economisch eigendom. Ik kan melden dat wij inmiddels met andere departementen in gesprek zijn om een kenniscentrum specifiek voor netwerksectoren op te richten, eventueel gekoppeld aan het MDW-proces. Vanuit één denkkader, over de ministeries heen, moeten wij tot gelijke antwoorden op gelijklopende vragen komen.

Het MDW-proces moet wat mij betreft worden voortgezet. Ik geloof dat iedereen daarvan overtuigd is, ook blijkens de discussie van een paar maanden geleden aan de overkant. Voortzetting is logisch, want wij hebben een continu instrument nodig om wet- en regelgeving te moderniseren. De agenda zou kunnen worden ingezet om de kwaliteit van het overheidsbeleid en het invoeren van meer keuzevrijheid of het wegnemen van allerlei belemmeringen meer concreet handen en voeten te geven. Er is werk genoeg.

Terugkijkend op de afgelopen jaren zie ik dat wij best heel veel bereikt hebben, maar dat er ook nog heel veel in de pijplijn zit. Op een aantal terreinen zitten wij in een overgangspositie. Er zijn veel lessen te trekken. Het is werk in uitvoering. Het is een zeer dynamisch proces waarbij de veranderingen in de maatschappij elke keer een rol spelen. Het is werken aan maatschappelijke vraagstukken en bouwen aan markten en sectoren. De inzet op verandering van maatschappelijke structuren, zo is mijn pijnlijke ervaring soms, is nooit makkelijk. Wij hebben extra geld voor een aantal zaken uitgetrokken, maar wij hebben ook heel veel gedaan om de ordening van markten beter te organiseren. Dat gaat in kleine stapjes, maar goed, Den Uyl had het in de jaren zeventig al over de smalle marges van het beleid, en daar zijn wij het in elk geval over eens.

De vergadering wordt van 19.30 uur tot 21.00 uur geschorst.



De heer **Lemstra** (CDA): Voorzitter. Ik dank het kabinet voor de uitvoerige beantwoording van de vragen. Ik ben het met de minister-president eens

dat de WRR een onafhankelijk instituut is, wat ook geldt voor het Sociaal en cultureel planbureau en voor het Centraal planbureau. Ook die instituten mogen zich verheugen in een grote belangstelling van het kabinet. Het is dus niet zomaar een instituut, maar een zeer belangrijk instituut.

Ik ben de minister-president erg erkentelijk voor diens nuchtere en oprechte opmerking dat de regering lessen heeft getrokken uit de ervaringen die zijn opgedaan met marktwerking en privatisering. Evaluaties zijn in dat verband van buitengewoon belang. Verbeteringen die op basis daarvan naar boven komen, zullen niet alleen worden aangebracht, maar ook worden doorgegeven aan de opvolgers. Ik ben daar, zoals gezegd, zeer erkentelijk voor, omdat het van wijs beleid getuigt.

Iets meer moeite heb ik met de opmerking van de minister-president over het middenveld. Hij erkent het bestaan daarvan tussen overheid en markt. In mijn eerste termijn heb ik onderstreept dat het middenveld in onze samenleving al jarenlang een heel uitgesproken werking heeft, wat wordt onderstreept door niemand minder dan de heer Tjeenk Willink en de Wiardi Beckman Stichting. Ik denk daarbij aan de zorg, de volkshuisvesting en de omroep. Sprekend over borging van publieke belangen moet niet alleen worden gelet op de borging van publieke belangen in de publieke sector, dus de overheid, waar met name de minister van BZK op in is gegaan, of op borging van publieke belangen in de marktsector, maar dat ook heel wezenlijk is dat wordt gesproken over de borging van de derde actor, te weten het maatschappelijk middenveld. Wanneer men pleit voor meer vrijheid voor de zorgsector, de volkshuisvesting en het onderwijs, dus voor minder regelgeving, realiseert ook mijn fractie zich terdege dat onmiddellijk moet worden gedacht aan de borging van publieke belangen zoals toegankelijkheid, kwaliteitszorg en dergelijke. Ik vraag de aandacht van het kabinet voor het middenveld.

Ik wil dit niet onmiddellijk verbinden met toekomstige ontwikkelingen van ZBO's, die zich te zijner tijd zouden kunnen ontwikkelen tot publieke ondernemingen. Nee, de ZBO's zijn een uitvoeringstaak van de regering, zij zijn

daarvan op afstand gezet en wel vanwege de uitvoeringstaak. Dat is iets totaal anders dan het middenveld waarover ik in eerste termijn sprak.

De minister-president en de minister van EZ hebben logischerwijs gemeld dat de borging van het publieke belang iets heeft te maken met de belangen van de consument. Het borgen van publiek belang staat niet gelijk met en is niet identiek aan het consumentenbelang zonder meer. Bij borging van publieke belangen gaat het verder, want je hebt het dan over de taak van de overheid en niet in de zin van restpost, omdat de markt, het middenveld of anderen iets niet hebben opgepakt. De overheid heeft een tweeledige functie. De overheid is er primair voor haar eigen kerntaken, het leggen van vloeren in de zorg, bijvoorbeeld als het gaat om de toegankelijkheid daarvan, het zijn van een schild voor de zwakkeren en het waarborgen van het publieke belang. De tweede taak heeft betrekking op het scheppen van voorwaarden voor de markt en de samenleving, opdat de eigen verantwoordelijkheid kan worden gedragen. Die tweeledige functie heeft ook te maken met het publieke belang. Dat is breder dan alleen maar het consumentenbelang.

Ik ben de minister-president nog een reactie schuldig op het gebeuren dat het bedrijfsleven maatschappelijke of publieke belangen gaat overnemen. Ik noemde het voorbeeld van Albert Heijn, samen met het ministerie van Landbouw. Kijkend naar die verschuiving constateer ik dat de rol van bijvoorbeeld de Voedselautoriteit belangrijker is dan wanneer het ministerie van Landbouw deze taak zou vervullen. Toen het ministerie die taak alleen voor haar rekening nam en als het ware bovenop de sector zat, was de rol van de Keuringsdienst van Waren een andere. Hij kwam alleen in beeld voor de laatste schakels van de voedselketen. Gesteld dat de markt opdringt in een voedselsector – dat kan in goed overleg met het ministerie gebeuren; daar is niets op tegen – dan moet de Voedselautoriteit zich ook richten op de eerste schakels, tenminste als je de borging van het publieke belang hier ook wilt veilig stellen.

Ik dank de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden voor zijn notitie als

## Lemstra

follow up van het rapport van de commissie-Van Rijn. Er staan zeer nuttige aanwijzingen in. Wanneer je spreekt over een sterke markt, dan heb je het ook over een sterke overheid, want anders slaat de balans de verkeerde kant uit. Dat ben ik met de minister eens. Ik ben het ook met hem eens – de minister-president heeft dat ook al gezegd – dat het een politieke afweging is om vast te stellen waar de politiek verantwoordelijk voor is. De formulering van publieke belangen is wat dat betreft geen statisch, maar een dynamisch geheel. Toch blijf ik ervan overtuigd dat die discussie iedere keer weer moet worden gevoerd, alvorens te starten met privatisering of marktwerking.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft ook over de Kwaliteitskamer gesproken. Ik ben het met hem eens dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich volledig uitstrekt over alles wat er op een departement gebeurt. Ik realiseer mij alleen wel dat een minister, als hij of zij op een departement binnenkomt, hoe vakbekwaam hij of zij ook moge zijn, slechts beschikt over een beperkte kennis van alles wat er op dat departement plaatsvindt en zal plaatsvinden. Er is ook sprake van een beperkte span of control, want je bent nooit bij machte een organisatie van 10.000 mensen of meer alleen aan te sturen. Wil de minister dus inhoud geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid, dan is hij mede afhankelijk van de loyaliteit van zijn ambtenaren. Die loyaliteit is als het ware de noodzakelijke aanvulling op de gesignaleerde beperkingen van de verantwoordelijke minister. Vandaar dat ik ervoor heb gepleit de relatie tussen politiek en ambtelijk management rein en goed te houden, teneinde het esprit de corps daarmee een impuls te geven. De minister zal het met mij eens zijn dat volledige ministeriële verantwoordelijkheid betekent: zo nu en dan optreden, maar soms ook aftreden!

De overheid kan bij uitvoeringstaken buitengewoon klantvriendelijk zijn, maar op andere terreinen, zoals bij de vergunningverlening, kan die klantvriendelijkheid niet alléén maatgevend zijn! Ik herinner aan hetgeen gebeurd is in de gemeente Tiel, maar ook in andere gemeenten. Hier ontmoet men de overheid als rechtshandhaver en dat heeft niets met klantvriendelijkheid te maken!

Die overheidstaak heeft een ander karakter dan het verstrekken van een paspoort of iets dergelijks.

Ik heb voor de minister van Economische Zaken nog de volgende vraag. Op welke wijze zijn investeringen in nieuwe netwerken na de liberalisering gewaarborgd? In de private markt is dit zeker geen automatisme. Onder een publiek regime komen investeringen in de infrastructuur wel tot stand vanwege druk uit de Kamer of anderszins, maar wat gebeurt er op de private markt? Het gevaar is dat daar alleen het rendement telt.

Tot slot nog een opmerking over de taxiwet. De minister heeft de voor- en nadelen van deze wet genoemd. Die nadelen zullen – volgens haar – worden ondervangen, maar zij vergat daarbij – ik hoop onbewust – dat de taxiwet op het platteland tot buitengewoon slechte service leidt, met name in de nachtelijke uren en ik weet nog niet hoe zij dát nadeel denkt op te vangen!

□

De heer **Hessing** (D66): Voorzitter. Ik dank de bewindslieden voor de degelijke beantwoording. Ik kan in tweede termijn dan ook kort zijn, al is het helaas niet mogelijk om steeds in Jip en Janneketaal te spreken.

Minister **Jorritsma-Lebbink**: Dat is jammer.

De heer **Hessing** (D66): Inderdaad, maar ik doe mijn best.

Mijn fractie meende in het Energierapport 2002 een redelijk sobere en ook wel eenzijdige benadering te zien van de borging van publieke belangen. Het uitgangspunt zou zijn dat marktpartijen in principe invulling moeten geven aan publieke belangen tenzij dit niet kan. Dit uitgangspunt lijkt overigens voor het gehele overheidsbeleid te gelden. Voor mijn fractie is dat iets te kort door de bocht. Als borging in de publieke sector tot betere resultaten leidt, dan moet daarvoor gekozen kunnen worden.

Uit de beantwoording van de minister-president leid ik af dat dit toch wat genuanceerder ligt en ik neem daar met genoegen kennis van. Publieke belangen kunnen ook in de private sector gewaarborgd worden. Een en ander is dan wel afhankelijk van de ijkpunten van

goed bestuur. In die benadering kan mijn fractie zich vinden.

Evaluaties worden vaak als bezweringsformules gebruikt. Om in de termen van het WRR-rapport te blijven: zij worden gebruikt voor het disciplineren van Kamerleden. Een zekere mate van opstandigheid kan worden bezworen door een zorgvuldige evaluatie aan te kondigen. Minister De Vries heeft er terecht op gewezen dat het voor een belangrijk deel de eigen verantwoordelijkheid van de Kamer is om een vervolg aan evaluaties te geven. Niet steeds zal echter voor Kamerleden duidelijk zijn dat er evaluaties worden gehouden. Wij moeten hier zelf het boetekleed aantrekken. Op onderdelen zullen wij meer op onderzoeken moeten aansturen of op beperkte parlementaire enquêtes. Daar draait het namelijk op uit als je serieus werk maakt van de evaluaties. Het is mooi om te zeggen dat het anders had gekund, maar het is beter om daar ook echt iets aan te doen. Ik sluit niet uit dat daarvoor meer initiatief van de zijde van de Kamer nodig is. Op dat punt ben ik het geheel eens met minister De Vries.

Er komt geen algeheel beleidskader. Er is wel om het vastleggen van ijkpunten gevraagd om de toedeling van verantwoordelijkheden aan de private of de publieke sector te kunnen toetsen. Daar is niet warm op gereageerd. De inzichten van de WRR, zoals deze zijn geformuleerd in het rapport met daarbij aansluitend de ijkpunten die in de reactie van de regering zijn neergezet, bieden in onderlinge samenhang gezien voldoende handvatten voor een zorgvuldige afweging. We zijn er hier allen bij om ervoor te zorgen dat die afweging in voorkomende gevallen zorgvuldig wordt gemaakt.

Voorzitter. Mijn laatste opmerking betreft datgene wat de WRR de begrenzing en eventueel de herdefiniëring van publieke belangen noemt. De WRR stelt dat je publieke belangen moet herdefiniëren, wanneer je tot de conclusie komt dat je als overheid niet goed in staat bent om een publiek belang goed te organiseren. Het valt te betwijfelen of je dat in extremis kunt doortrekken. Er kan echter wel aanleiding zijn om nog eens scherp te kijken of je de publieke belangen, zoals je deze hebt gedefinieerd, in hun volle omvang en breedte moet handhaven of dat je niet steeds op alle



## Hessing

onderdelen bereid of in staat bent om daar uitvoering aan te geven. Minister De Vries noemde de systeemverantwoordelijkheid, toegespitst op de politie. Hij deed dat terecht. Als in Limburg niet meer wordt bekeurd op het niet branden van achterlichten, moet de minister daarover uitleg geven. Dat geldt ook op het terrein van de gezondheidszorg. Als in Appelscha een pilletje fout wordt toegediend, staat minister Borst in de Kamer om te vertellen dat het anders had gemoeten. Het is de vraag of we daarmee genoeg moeten nemen, of de wijze waarop we dat met zijn allen hebben georganiseerd en de verantwoordelijkheid die we aan de ministers hebben toegedeeld, gelet op het aantal actoren – bij de politie zijn dat de politiekorpsen maar bij de gezondheidszorg gaat het om een veelvoud aan actoren en belangen – nog maakt dat we kunnen verwachten dat de systeemverantwoordelijkheid waargemaakt kan worden. Moeten wij het publieke belang dat wij met zijn allen zo hoog achten, inderdaad zo breed neerleggen als wij nu hebben gedaan? Ik geef dit meer als een overweging mee dan als een vraag. Het is echter een punt waarover ik graag zou willen nadenken.



Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Voorzitter. Ik dank de regering van mijn kant voor haar beantwoording. Ik dank in het bijzonder de minister-president voor zijn geruststellende woorden en de wijze waarop hij duidelijk heeft gemaakt dat het kabinet wel degelijk openstaat voor lessen uit het verleden en allerminst uiting heeft willen geven aan gevoelens van zelfgenoegzaamheid. Dat stelt mij gerust.

De oppervlakkige toehoorder zou vandaag wellicht naar huis kunnen gaan met het gevoel dat de verschillende beschouwingen in de Kamer tot op zekere hoogte gelijklopend waren maar toch ook weer niet. Ik blijf mij enigszins verbazen over de door collega Lemstra geschetste situatie bij Albert Heijn. Wat mij betreft illustreert dit dat geëmancipeerde stakeholders in de samenleving erin slagen om hun eigen boontjes te doppen. Ik vind dat prima. Er zijn nog veel pregnantere voorbeelden. Je ziet bijvoorbeeld dat

op het moment dat Greenpeace en Shell het eens worden, de overheid een beetje aan de kant staat te kijken. "Nou en?" of "hoezo?", mijnheer De Boer? Wij juichen dat toe, zolang een en ander zich afspeelt binnen de door de overheid aangegeven kaders. De VVD-fractie vindt het in stand houden van een omvangrijke overheid niet een publiek belang dat geborgd moet worden.

We leren ook verschillende dingen van onze ervaringen. Collega De Boer heeft evenals minister Jorritsma stilgestaan bij het transitieproces in de taxiwereld. Ik vraag me af of hij en ik dezelfde lessen trekken uit wat we zien gebeuren. Ik deel zijn observaties over de praktijk van vandaag, maar wat leert ons dat over het verleden? Het leert mijn fractie dat de overheid zelf een situatie in het leven heeft geroepen waarbij zij de gevangene is geworden van een mono- of oligopolie in een dichtgeregelde sector. Mijn les is dat dit nooit zo had mogen gebeuren en dat dit ook niet meer zo moet gebeuren. Vervolgens verkeren wij nu dus in een ingewikkeld transitieproces.

Bij veel onderwerpen waarover wij vandaag hebben gesproken, zijn we op zoek naar een dynamiek die de Nederlandse consument uiteindelijk ten goede komt. Deze dynamiek richt zich niet alleen op de publieke en private sector, maar ook op het middenveld. Uit het al eerder gegeven voorbeeld van de volkshuisvesting bleek dat de corporaties met een beschermde status door het proces van decentralisatie en verzelfstandiging en de bruteringsoperatie een grotere financiële zelfstandigheid hebben gekregen. Daardoor zijn zij meer geprikkeld om voor een werkelijke behoefte te bouwen en ondernemend op te treden. Innovatie is tot stand gekomen, maar ook combinaties voor woonzorgconcepten enz. Vervolgens is het de vraag hoe die taak- en die marktactiviteiten ordentelijk kunnen worden geregeld. Je kunt vaststellen dat soortgelijke prikkels ook in het middenveld functioneel zijn en dynamiek tot gevolg hebben.

Dan kom ik op de kwaliteitsverbetering in de publieke sector. Minister De Vries heeft daar veel over gezegd. Terwijl hij sprak, vroeg ik mij steeds af welke rol hij voor zichzelf en zijn departement zag

weggelegd bij het bevorderen van een kwaliteitsverbetering binnen de overheid. Acht hij zichzelf daarvoor een systeemverantwoordelijke of niet? Dat werd tussen de regels niet helemaal duidelijk, maar nu ik het overzicht van de concrete acties op papier heb gekregen, ben ik inmiddels geheel gerustgesteld. Ik begrijp het weer. We gaan een zonnige toekomst tegemoet.

Overigens wil ik ook de aandacht van de minister vragen voor het vergelijkend onderzoek dat De Volkskrant heeft gepubliceerd over de prestaties van 35 gemeenten. De vergelijking had betrekking op de diensten die de gemeenten aan de burger leveren. Misschien is dat uit het oogpunt van benchmarking ook een goede gedachte.

Minister De Vries noemt de woestijnwetachtige benadering een verspilling van energie: alles inzake bestaande ZBO's nalopen. Ik wil daar verder niet bij stilstaan. Bij de behandeling van de kaderwet komen wij daarop terug. Het is immers de vraag wat de functie is van de Kaderwet als je bestaande ZBO's en wat dies meer zij, neemt zoals ze zijn. Heb je het dan alleen over nieuwe zaken?

Minister Jorritsma heeft uitgebreid toegelicht dat het noodzakelijk is om de vinger aan de pols te houden bij transitieprocessen, het inrichten van markten en al dat soort overgangssituaties. Daarbij heb je een zekere flexibiliteit nodig. Je moet kunnen ingrijpen als de dingen niet lopen zoals werd verwacht of beoogd, maar beleidsconsistentie is daarbij essentieel. Zij heeft ook nog eens benadrukt hoe belangrijk een gefaseerde en heldere invoeringsstrategie is en dat wil ik graag onderschrijven.

Ik wil graag van haar horen wat ik mij nu precies moet voorstellen bij een kenniscentrum. De minister-president heeft daar drie woorden aan gewijd. Naar ik meen, hield hij het in gedachte. Vervolgens zei minister Jorritsma iets over een kenniscentrum in wording voor netwerksectoren. Vandaag hebben wij veel gesproken over geleerde lessen. Mijn fractie pleit niet voor een integraal beleidskader, maar zij pleit wel met bijzonder veel kracht voor het operationeel maken van die kennis. Goede en slechte ervaringen moeten worden benut, gedeeld en operationeel worden gemaakt. Ik wil graag horen wat ik mij moet

## Bierman-Beukema toe Water

voorstellen bij het kenniscentrum voor liberalisering en privatisering. Ik meen dat dit een bredere strekking moet hebben dan alleen de netwerksectoren.

De heer **Wolfson** (PvdA): Voorzitter. Veel dank voor de uitvoerige beantwoording door het kabinet, zo uitvoerig dat ik nog maar drie vragen over heb.

Ik voel mij aangesproken door wat de minister-president heeft gezegd over de waarde van de overlegconomie. In een gemengde economische orde dragen overheid en sociale partners een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het sociaal en economisch beleid. Hoe moet ik in dit verband duiden dat de sociale partners het voorjaarsoverleg hebben afgezegd? Liefde kan niet van één kant komen. Overlegsituaties vereisen wel het aanvaarden van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Meer in het algemeen vraagt interactief bestuur, waarbij de overheid luistert naar de samenleving, dat de vertegenwoordigers van maatschappelijke belangen binnen en buiten het poldermodel in engere zin ook medeverantwoordelijkheid aanvaarden voor het vinden van oplossingen. Wil de minister-president hier nog eens op reflecteren?

Ik wil mijn erkentelijkheid uitspreken voor de bereidheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om door te denken over het concept van de publieke onderneming. Het is mij nog niet helemaal duidelijk waarom het statutair vastleggen van een missie ten koste zou moeten gaan van de dynamiek. Wij hebben in Nederland al een publieke onderneming, De Nederlandsche Bank, met een missie die is vastgelegd in de Bankwet. Hoewel dit een niet-winstgevende onderneming is, herinner ik mij jaren waarin de winst per werknemer 1 mln gulden bedroeg. Dat zie ik niet veel bedrijven in de marktsector nadoen. Wat dynamiek betreft, ken ik weinig onderdelen van de overheid die zo'n grote transitie succesvol tot stand hebben gebracht als De Nederlandse Bank met de invoering van een nieuwe munt en de invoering in een Europees stelsel van centrale banken.

Er is een vraag onbeantwoord gebleven die mij dwars blijft zitten. Ik heb gevraagd of de regering met mij van mening is dat het contract en het afrekenen op resultaat ook binnen de publieke sector een grotere rol zou moeten krijgen. Mag ik een voorbeeld geven? Het Internationaal monetair fonds is een bureaucratie als geen andere. Dit fonds zendt missies uit naar landen die in moeilijkheden zijn, om heel pijnlijke en moeizame onderhandelingen te voeren over een stabilisatieprogramma waar vaak miljarden bij moeten worden gelegd. Die onderhandelingen worden gevoerd door ambtenaren, terwijl de directie hoog en droog in Washington achterblijft. De ambtenaren schrijven van tevoren hun eigen mandaat voor die onderhandelingen. Dat wordt voorgelegd aan de directie, eventueel geamendeerd en vervolgens geaccordeerd in een contract. Daarbinnen doen zij wat zij moeten doen. Mij zijn geen gevallen bekend waarin de directie ze na afloop moest desavoueren. Het kan dus wel, als je je bestuurscultuur daarop inricht.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. In aansluiting op de collega's wil ik dankzeggen voor de beantwoording, maar ik wil nog even wat rechtzetten. De minister-president suggereerde dat ik mijn inbreng begon met nogal in te steken op de krapte van de overheidsfinanciën. Als hij mijn inleiding goed heeft beluisterd, weet hij dat ik er een vervolg aan heb gegeven. Ik heb gezegd: dat was de eerste fase, als een stukje geschiedenis. Daarna kwamen de aspecten van internationalisering en Europeanisering die hij noemde, ik zeg dit om een volledig beeld te hebben, anders gaat dat een eigen leven leiden.

Er zijn nog twee zaken. Ik noem allereerst het borgen van publieke belangen. Ik ben blij dat uit het debat duidelijk is geworden dat er meer instrumenten voor het borgen van publieke belangen zijn dan de concurrentie. Mijn bijdrage was daar wat op geënt, omdat dat in allerlei stukken nogal dominant aanwezig was. Dat is rechtgezet. Er is gesproken over benchmarking, zelfevaluatie en noem maar op. Ik noem ten tweede de conclusie dat wij steeds blijven zoeken naar een

sterke overheid. Minister De Vries heeft gesproken over een sterke markt en een sterke overheid. Die overheid biedt bepaalde mogelijkheden voor het borgen van publieke belangen. Dat blijft een taak voor de overheid. Zij moet dan ook sterk zijn en zij moet dat ook goed willen doen. Ik sluit mij op dit punt nog aan bij de woorden van mijn collega van het CDA over het maatschappelijk middenveld. Dat is toch ook belangrijker aan het worden.

Er zijn door minister de Vries en minister Jorritsma heel enthousiaste verhalen gehouden over de kwaliteit en de deugdelijkheid van de overheid. De inzet is goed, er zijn natuurlijk verbeteringen, maar ik moet constateren dat ik mij daar toch niet helemaal in herken. Ik ben ook provinciebestuurder in het Utrechtse. Wij hebben een grote Vinexlokatie waar ondanks allerlei toezeggingen voorlopig geen sprake is van openbaar vervoer. Dat is slecht, dat is niet goed voor de betrouwbaarheid van de overheid en voor de kwaliteit. Ik noem maar een voorbeeld!

Er is nog een voorbeeld. Ik heb begrepen dat ik voor mijn rijbewijs naar Tilburg moet, hoewel ik waarschijnlijk geen toestemming krijg om daar te komen wonen. Ik moest nog niet zo lang geleden mijn rijbewijs verlengen en ging dus heel trouw naar het gemeentehuis waar dat moest gebeuren. Dat kostte mij anderhalf uur. Er waren rijen mensen en ik moest af en toe naar de auto rennen om de parkeermeter bij te vullen. Dat is niet goed voor je bloeddruk! Toen ik naar buiten kwam, ontmoette ik een gemeentebestuurder die nog een partijgenoot was ook. Die heeft dus alle violen van mijn gramschap over zich heen gekregen.

Ik heb in andere functies nogal eens te maken met departementen en heb in mijn contacten met verschillende directies ervaren dat het toch nog allemaal eigen domeinen zijn waar nogal wat tegengestelde dingen spelen, waar belangenorganisaties nu niet zo vrolijk van worden. Dat heeft ook met kwaliteit te maken. Ik zeg het maar even, omdat dit ook een stukje praktijk is. De inzet is uitstekend, maar wij moeten het ook een beetje relativeren. Anders denk ik vanavond als ik naar huis rijd, dat het allemaal geweldig is en moet ik en moeten anderen ervaren dat er best wat op

## Van den Berg

af te dingen is. Nogmaals, ik heb waardering voor de inzet.

Er is in dit debat vooral van regeringszijde veel gesproken over de eeuwigheid. "Wij doen dat niet voor de eeuwigheid zus en zo." Ik hoop en neem aan dat zij dat in gesecculariseerde vorm bedoelen.

□

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter. Ik dank de bewindslieden voor hun antwoorden. Het was één beleidsverdediging met drie timbres en de nodige accentverschillen. Hoe dan ook, het was als discussie belangwekkend. Ik gebruik mijn tweede termijn vooral om vast te stellen of wij iets zijn opgeschoten met dit debat.

De nadruk moet liggen op het belang van goed evalueren en de conclusies moeten worden omgezet in correcties en nieuwe doelen. Wij zijn het eens over de noodzaak om voor de start van de uitvoering de criteria helder te formuleren. Verder moeten de concrete evaluatiepunten en de toetsingstermijn worden vastgesteld. Beide moeten binnen de hele organisatie en binnen het controlerend apparaat bekendgemaakt worden. Voorts moet niet versluierend worden gerapporteerd en moeten de conclusies direct worden omgezet in verbetertrajecten.

Ik ben het met de regering eens dat controlerende organen hierop meer aandacht en inzet moeten richten. Bij de besluitvorming is de toezegging van een evaluatie vaak doorslaggevend. Ik heb het al een troostknuffel genoemd. Daarna is het parlement vaak nauwelijks meer geïnteresseerd. Dat geldt ook voor de rapportages van de Rekenkamer. Ik vind het dan ook prettig om te horen dat die rapportages binnen de departementen wel aankomen en effect hebben.

In een intern beraad heb ik gisteravond, met anderen, bepleit dat deze Kamer op dit punt een kwaliteitsslag kan maken. De heer Hessing heeft er ook al iets over gezegd. Ik doel op bewaking van de tijdschema's van evaluaties, het beoordelen van de conclusies daarvan, concrete onderzoeken en bij grote ontevredenheid wellicht het gebruik maken van het enquêterecht voor specifiek mini-enquêtes. Wij moeten daarna serieus kijken.

De teneur van de beantwoording is dat wat de Kamer vandaag aan de

orde stelt reeds plaatsvindt. Er was zelfs erkenning van in het verleden gemaakte fouten. Een en ander heeft soms te snel plaatsgevonden of was niet altijd even doordacht. Men heeft er echter van geleerd. Dat heeft geleid tot veel meer alertheid op de departementen, die veel beter weten waarop zij moeten letten. Men is bovendien bezig met een heldere beantwoording van vragen zoals wat, waarom, hoezo en hoe. Die komen expliciet en indringend aan de orde bij het begin van nieuwe projecten. Zij vormen bovendien een specifiek onderdeel van het besluit om eventueel over te gaan tot bepaalde projecten. Als dat allemaal zo is, is dat prachtig. Marktwerking is geen doel op zich. Het is een doel dat goed kan werken, mits het publieke belang gewaarborgd is en blijft. Ook dit zijn woorden van het kabinet. Ook dat is prachtig.

Minder prachtig is het volgende. Bij interruptie heb ik reeds gesproken over het risico van te grote abstractie in een debat zoals dit in deze Kamer. Daarom heb ik in eerste termijn acht voorbeelden gegeven van situaties waarbij volgens mij de resultaten niet zo geweldig zijn als soms te horen is. Bij sommige voorbeelden: het loodswezen, de taxiwet en de spoorwegen, zegt het kabinet dat het nog niet helemaal is wat men voor ogen had. De regering zegt er echter van te leren en door te zullen gaan. Het komt wel goed volgens het kabinet.

Ik kan mevrouw Bierman geruststellen. Ik ben het eens met haar analyse van de taxikwestie. Het punt is dat toen besloten is dat er iets moest gebeuren, het vervolgens op de verkeerde manier is aangepakt. Er is niet gefaciliteerd. Er is niet goed nagedacht of de overheid kon sturen. Er waren geen sancties. Ik heb dat in eerste termijn ook gezegd. Ik ben het er volledig mee eens dat er iets moest gebeuren. Het is echter op de verkeerde manier aangepakt.

Bij enkele andere voorbeelden verschillen de regering en ik van mening over de positieve effecten. Bij het notariaat vind ik die effecten onzin. Ik maak mij daar echter niet zo druk over. Deze functionarissen heb je immers niet elke dag nodig. Bij een enkel ander voorbeeld ligt het ernstiger. Waar ik in deze discussie wat last van heb, is dat de bewindslieden de discussie voeren alsof de risico's en de negatieve effecten die bij sommige operaties zichtbaar

worden weliswaar vervelend zijn, maar zich onverwacht hebben voorgedaan. Dat stoort mij nogal. Op onderscheiden momenten zijn ministers bij de besluitvorming in deze Kamer geconfronteerd met risico's en verwachtingen, die nu inderdaad zichtbaar zijn geworden. Ik moet onmiddellijk toegeven dat het kabinet steun heeft gekregen van meerderheden. Die waren doorslaggevend. Doorslaggevend is echter niet hetzelfde als alleszeggend. Het hoort dan ook niet om in een reactie te stellen dat het gaat om onverwachte situaties of dat een en ander onvoldoende uit de verf komt. In mijn ogen is er sprake van soms verkeerde inschattingen en soms van verkeerde keuzes. Daar past een andere reactie bij.

Met veel van het gloedvolle betoog van de minister van Binnenlandse Zaken ben ik het van harte eens. Zijn invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid en de rol van de ambtenaar is, zoals bekend, de onze. Maximale transparantie, geen krampachtigheid, geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid en volle verantwoordelijkheid voor alles wat onder die bevoegdheid gebeurt. Men functioneert daarbinnen op impliciet vertrouwen, totdat het vertrouwen expliciet is opgezegd. Ik zeg daarbij dat iemand het ook zelf nodig kan vinden om een signaal af te geven, omdat iets zo buitensporig is dat hij of zij het niet meer voor zijn of haar verantwoording wil nemen. Ik ben het daarmee van harte eens. Vindt de minister echter wel dat dit model staand beleid is en gepraktiseerd is door het huidige kabinet?

Minister De Vries heeft gepleit voor permanente kwaliteitszorg en borging. Ik ondersteun dat pleidooi van harte. Ik ben het met één onderdeel niet eens en wel met zijn interpretatie van het INK-model. Hij stelde namelijk dat je hoog kunt scoren als de procedures op orde zijn. Mijn reactie daarop is dat hij het dan te formalistisch toepast. Je slaat dan namelijk belangrijke elementen als de tevredenheidsmetingen onder de medewerkers en de afnemers gemakshalve maar over. Als die goed worden gewogen, komt het resultaat er namelijk heel anders uit te zien.

Ik ben het eens met het pleidooi om veel werk te maken van transparantie en het afleggen van verantwoording aan de burgers. Als

## De Boer

dat de grondtoon is van het kabinetsbeleid – ik heb daarover in eerste termijn een opmerking gemaakt – is het wel de vraag waarom dit niet overkomt en waarom zich zoveel onvrede manifesteert. De inzet van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitstekend, maar waarom lukt dat toch maar niet?

In het rapport van de commissie-Van Thijn staat dat men zich te veel heeft gefixeerd op het financiële rendement. Is het juist dat dit bij de eerste tranche van de marktwerkingsprojecten een overheersende rol speelde en dat er nu veel meer gekeken wordt naar de toegevoegde waarde, de kwaliteitsverbetering en de publieke winst voor de burger? Heeft er inderdaad een verschuiving plaatsgevonden?

Ik vond het prettig om te horen dat minister Jorritsma mijn passage onderschrijft over een actieve overheid die het speelveld bepaalt. Ik krijg echter nog wel graag een reactie op mijn vraag over de volgende passage: als maatschappelijke belangen niet of onvoldoende worden verwezenlijkt, veranderen maatschappelijke belangen in een publiek belang. De overheid heeft hier de eindverantwoordelijkheid, maar de kern van mijn betoog is dat dit pas gebeurt als de markt en de samenleving hierin niet op een bevredigende wijze voorzien. Ik heb gevraagd hoe dit bevredigend kan worden aangevuld en wie bepaalt of dat is gebeurd.

Minister Jorritsma is het eens met mijn opmerking over de definities. Ik wil er daarom nu voor pleiten dat de regering de verschillende invullingen afdoende definieert, die op grote schaal verspreidt, zich er zelf aan houdt en niet schroomt om parlementariërs te corrigeren als zij zich niet aan deze definities houden of onzin verkopen. Dat zou een hele winst zijn.

Minister **Jorritsma-Lebbink**: Dat doe ik maar al te graag!

De heer **De Boer** (GroenLinks): U bent van harte uitgenodigd.

Voorzitter. Ik ben het ermee eens dat er geen blauwdruk moet komen. Ik wil echter wel dat wij op basis van een evaluatie en de notitie van de regering een nog concretere lijst met checks formuleren, waaraan minimaal moet worden beantwoord

bij volgende projecten. Het zou mij verder deugd doen als deze checklijst om daar lering uit te trekken ook wordt toegepast op vroegere projecten.

Ik heb Pieter Boot geciteerd die heeft gesteld dat wetten en contracten vaak een veel beter marktmechanisme zijn dan privatisering. Ik hoor graag een reactie op deze stelling.

Ik ben het eens met minister Jorritsma dat er positieve resultaten zijn geboekt door het mededingingsregiem. Ik zou er echter ook hier voor willen pleiten om daarbij heldere definities te gebruiken.

Ik heb opgemerkt dat bij de marktordening meer moet worden uitgegaan van de wensen en belangen van burgers en consumenten. Ik hoor daarop nog graag een reactie van minister Jorritsma.

□

Minister **Kok**: Voorzitter. Ik dank de Kamer voor de inbreng in de tweede termijn. Ik beantwoord de aan mij gerichte opmerkingen in omgekeerde volgorde.

De heer De Boer vroeg aan zichzelf en aan ons allemaal of wij vandaag iets opgeschoten zijn. Ik denk het wel. Ik spreek niet voor alle aanwezigen, maar ik denk dat de waarde van deze gedachtewisseling is dat wij de kans hebben gehad om op een vrij systematische manier, aan de hand van het WRR-rapport en het antwoord van de regering daarop, enkele uren met elkaar te debatteren over een maatschappelijk en politiek buitengewoon relevant thema. Daarin zijn de woorden "regelmatige evaluaties", "rapportages aan de hand van opgestelde criteria" en "controleerbaarheid" regelmatig gevallen. Ik zeg, wellicht ten overvloede, dat deze woorden voor een flink deel reeds systematisch in de praktijk worden gebracht en dat een en ander systematisch wordt beoordeeld door het parlement. Het parlement is daartoe in ieder geval in staat op basis van de voorgelegde gegevens en wij zijn erop gericht, dat verder te verbeteren zonder alles wat krom is recht te praten. Wij hebben natuurlijk ervaringen opgedaan die, zoals minister De Vries en minister Jorritsma reeds zeiden, tot nadenken en tot lering strekken. Dat spreekt vanzelf. Dat is alom in Europa het geval. Wij moeten evenwel het beste

uit de evaluaties halen en daaruit in de voortgang lering trekken. Op zichzelf is dat naar mijn mening positief, ook als opstap naar het vervolg, waarin wij allemaal onze rol hebben te vervullen.

Ik zeg graag tegen de heer Van den Berg dat ik goed naar zijn gehele betoog heb geluisterd. Ik heb de aanvang van zijn betoog inderdaad gebruikt als aanjager voor mijn beantwoording, maar hij heeft daarna natuurlijk andere elementen genoemd die in de loop der jaren van belang waren voor het proces dat wij zijn ingegaan. Het ging niet alleen om de financiële krapte.

De heer Wolfson sprak over de overlegeconomie. Wij moeten een onderscheid maken tussen het belang van maatschappelijke organisaties alsmede dragers van verantwoordelijkheid voor het sociaal-economisch gebeuren; een zekere maatschappelijke verantwoordelijkheid spreekt daaruit. Dat betekent niet dat men daarmee de plaats van de overheid overneemt, maar het betekent wel dat het draagvlak door participatie en betrokkenheid kan worden versterkt. Concreet gezien stelt de beslissing om het voorjaarsoverleg niet te doen doorgaan mij zeer teleur. Uit piëteit met dit debat en mijn noodzakelijke aanwezigheid vanaf half twee zijn mondelinge vragen aan de overzijde die aan mij waren gericht, niet doorgedaan. Anders zou ik dat ook daar hebben gezegd.

Het is teleurstellend, want een voorjaarsoverleg heeft natuurlijk niet alleen zin als wij de werkgevers additionele lastenverlichting kunnen bieden. De overheid heeft al wat last van lege zakken. Het EMU-saldo is helemaal weg, dus wij lopen niet over van het geld. Het is krappere dan wij tijdenlang gewend waren; dat is een nieuwe realiteit waaraan wij een beetje moeten wennen. Het gaat wat slechter met de economie, ook met de wereldeconomie. Wij komen er best weer bovenop, maar voorlopig is het toch even wat moeilijker met de openbare financiën. Een voorjaarsoverleg heeft niet alleen zin als daarbij lastenverlichting aan de werkgevers wordt geboden. Wij moeten de beslissing evenwel respecteren. Wij gedragen ons niet als de afgewezen minnaar en wij zullen met behoud van zelfrespect ons best blijven doen, maar het is wel jammer. Wij konden best een aantal dingen met elkaar wisselen,



## Kok

ook in termen van het weglappend concurrentievoordeel ten opzichte van het buitenland en de loon- en prijsspiraal. Wij zijn geleidelijk aan, zonder het te dramatiseren, in een fase gekomen dat wij op onze tellen moeten passen. Het is geen tijd voor experimenten, noch politiek, noch sociaal-economisch. Wij hadden dat graag willen wisselen, ook zonder dat wij lastenverlichting op zak hadden. Na deze opmerkingen neem ik overigens niets weg van de betekenis van sociale partners voor de overlegeconomie, maar we verwachten wél dat men dit op bepaalde momenten wil waarmaken en dat is vandaag niet helemaal gelukt.

Voorzitter. De onafhankelijkheid van de WRR staat buiten kijf. Het is niet ons instituut en in die zin is er sprake van een verschil met het CPB waarvoor nog altijd een meer directe verantwoordelijkheid geldt. Het is echt een onafhankelijke raad die onder verantwoordelijkheid van de MP valt. Dat geldt alleen voor zijn bestaan en niet voor zijn functioneren of uitspraken. Wij hebben de adviezen van de raad ook op dit punt serieus genomen. Wij hebben daar onze bevindingen naast gelegd en daarover kan de Kamer oordelen.

Voorzitter. In relatie met het middenveld is de vraag gesteld waar de publieke belangenbehartiging of dienstverlening het best tot haar recht komt. Is dat in het kader van de overheid zelf of is dat in het kader van marktwerking, door marktpartijen? Daar staat het fenomeen van het middenveld een beetje los van. Als gevolg van de stelselherziening die gaat plaatsvinden, krijgen de spelers in de zorgsector meer eigen verantwoordelijkheid, maar altijd zullen bijvoorbeeld de verzekeraars moeten werken binnen de beperkingen die door de overheid worden opgelegd. Anders gezegd: ook al gaan wij naar vraagsturing en ook al wordt de aanbodregulering in belangrijke mate vervangen door andere incentives, wij geven geen buidel met geld aan de verzekeraars en de zorginstellingen in de hoop dat het dan wel goed zal gaan. Men zal altijd moeten blijven binnen de publiek beoordeelde kaders.

Voorzitter. Wat de grootgrutter Albert Heijn betreft ben ik niet overtuigd door het betoog dat door de heer Lemstra is gehouden. Vrij lang ben ik nogal cynisch geweest over het fenomeen van de maat-

schappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen. Ik dacht: ach, die zijn er eigenlijk alleen maar om de winst te optimaliseren en maatschappelijk ondernemen is alleen maar franje. Welnu, daar ben ik van teruggekomen. In het klein en in het groot, soms over grenzen heen, wordt er buitengewoon nuttig werk verricht door ondernemingen die het tot hun taak rekenen om voor een zeker maatschappelijk engagement te kiezen. Natuurlijk gebeurt dat nooit zodanig dat er sprake zou kunnen zijn van faillissement; het zijn geen filantropen. Echter, heel vaak gaan algemeen maatschappelijk-politieke belangen gepaard met die houding van ondernemingen en instellingen.

Ik geef een voorbeeld. Als een groothandelsbedrijf in Nederland niet langer producten verkoopt die in de derde wereld met kinderarbeid zijn vervaardigd, is dat een uitstekend voorbeeld van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het komt neer op: we verkopen graag, maar niet álles. Zo zijn er ondernemingen die het grotestedenbeleid en de sociale vernieuwing in zwakke wijken steunen door de helpende hand te bieden aan deelraden, gemeentebesturen en de rijksoverheid door te stellen: eigenlijk gaat het om een gezamenlijk belang. Daarbij wordt verwezen naar de veiligheid en de leefomgeving in de desbetreffende wijk. Als het nodige wordt gedaan om daarin verbetering te brengen, is dat een positieve uiting van maatschappelijk ondernemen. Als Albert Heijn samen met het ministerie van LNV een lijn kiest waarbij de biologische landbouw wordt bevorderd, vind ik dat een goede zaak.

Een andere vraag is of de overheid daar altijd achteraan moet lopen en of zij als slippendragers van iemand die zo'n initiatief neemt, dingen tegen haar eigen voorkeur in zou moeten ondernemen. Op zichzelf vind ik zo'n joint venture tussen het maatschappelijk verantwoord ondernemen en de wijze waarop de overheid daar met het oog op het gemeenschappelijk belang vorm aan geeft, positief. Ik moet u zeggen dat u mij ook in tweede instantie niet overtuigd heb van de juistheid van uw analyse.

De heer **Lemstra** (CDA): Zoals de minister-president het nu vertelt – in zekere zin heeft hij dat ook gedaan in

eerste termijn – is er geen lucht tussen ons tweeën. Ik heb er alleen op willen wijzen dat hier sprake is van een ketenomkering. Wij praten hier over de vraagzijde terwijl wij tot voor kort gewend waren om op dit gebied met richtlijnen van het ministerie naar de productiesector te werken. Als wij naar de vraagstelling gaan, moet de overheid erop attent zijn dat op de borging van publieke belangen op een ander moment wordt ingespeeld. Dat is mijn stelling. Met andere woorden: de voedselautoriteit en de keuringsdiensten zullen bij vraagsturing eerder moeten worden ingeschakeld dan bij aanbodsturing. Het is meer een kwestie van hoe de overheid daarmee moet omgaan dan dat ik bezwaar heb tegen het fenomeen als zodanig. Met de minister-president zie ik het alleen maar groeien.

Minister **Kok**: Absoluut, want de overheid heeft natuurlijk de economische factoren in de particuliere sector niet aan een touwtje. Het is medebeïnvloeding in een gewenste richting en zolang dat elkaar aanvult en versterkt is het winst, maatschappelijk en alle andere opzichten.

□

Minister **De Vries**: Mijnheer de voorzitter. Er zijn in tweede termijn nog enkele vragen in mijn richting gesteld. De heer Lemstra heeft erop gewezen dat het van het grootste belang is dat de relatie tussen de politieke ambtsdragers en de ambtelijke top rein en zuiver is. Daarmee ben ik het eens. Het klinkt wat padvinderachtig; elke ochtend hijsen wij de vlag en dan spreken wij dit ook af.

De heer Lemstra heeft gezegd dat je bij een vergunningverlening wel klantvriendelijk kunt zijn, maar dat dit kan leiden tot te veel tegemoetkoming in de richting van de wensen van de klant. Ik geloof dat daar een scherp onderscheid gemaakt moet worden. Ook mensen die iets vragen wat zij niet kunnen krijgen, moeten op een nette manier geholpen worden. Klantvriendelijkheid betekent zorgvuldig luisteren maar daarna wel het goede antwoord geven. Een van de grote problemen waartegen wij nu al jaren opkomen, is dat mensen dingen door de vingers zien, dat er een beetje gedoogd wordt. Dat kan dus niet. Ik

## De Vries

geloof dat alle overheden en alle gemeentebesturen er zeer van doordrongen zijn dat dit afgelopen moet zijn. Ik heb net van de VNG een manifest gekregen voor de gemeenteraden in de komende jaren. Dat staat helemaal in het teken van vertrouwen van de burger en ophouden met een beetje onachtzaam en sloppy met dingen omgaan. Wij moeten onze publieke verantwoordelijkheid waarmaken, als het even kan op een correcte wijze.

De heer Hessing heeft nog een enkele opmerking gemaakt over de systeemverantwoordelijkheid. Daarmee is wel eens verschillend omgegaan. Er zijn in het verleden wel voorbeelden van rijksbeleid waarbij gezegd werd dat gemeenten autonoom zijn, dus dat men daar moest zijn wat die ook allemaal deden. Daarvoor is ook veel te zeggen. Wil je echter zelf die systeemverantwoordelijkheid kunnen hanteren en waarmaken, zul je natuurlijk iets moeten kunnen zeggen over de performance van dat systeem. Hoe zit dat nu eigenlijk? Dat regel je niet alleen maar met toezichtrelaties etc., dat gaat soms verder. Af en toe moeten er indringende gesprekken gehouden worden. Wij hebben een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat is heel goed. Wij moeten zoveel mogelijk decentraliseren en verantwoordelijkheid laten dragen dichtbij de mensen en dichtbij waar het werk moet worden gedaan. Die gedecentraliseerde eenheidsstaat is echter niet bedoeld om minder te presteren dan een gecentraliseerde staat maar juist méér, ook als het gaat om de samenhang der dingen. Dat is mijn opvatting. Er zijn natuurlijk veel zaken, zoals veiligheid, waarbij op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau de neuzen in dezelfde richting moeten staan, wil men überhaupt in staat zijn om van een prestatie te kunnen spreken. Systeemverantwoordelijkheid houdt ook in dat je je indringend laat informeren over de bijdrage die men levert. Ik heb niet de neiging om te zeggen: dan moet u dáár zijn. Ik wil daar zelf ook mee bezig zijn. Het is duidelijk dat mijn voorkeur niet uitgaat naar extremen als het niet opmaken van een proces-verbaal bij een disfunctionerend achterlicht op een fiets.

Kan dit steeds waargemaakt worden? Dat hangt ervan af. In de sector sociale zaken zijn de prestatie-

gegevens van gemeenten waar zij in medebewind optraden lange tijd veel te laat ter beschikking gekomen. Door de hele rijksoverheid bestaat de nadrukkelijke wens om goed geïnformeerd te zijn over datgene waar wij ook inhoudelijk een bestuurlijke relatie mee hebben, zonder op de stoel van anderen te willen gaan zitten. Daar zou niemand wat mee opschieten.

Mevrouw Bierman wees op een artikel in de Volkskrant over de dienstverlening van gemeenten. Ik vind dat gemeenten best verschillende tarieven mogen hanteren. Dat moeten zij ook vooral aan hun bevolking uitleggen. Tegen de heer Van den Berg zeg ik dat er, als je zolang moet wachten op dienstverlening van je gemeente, alle aanleiding is om eens naar de gemeenteraad te gaan om te vragen of het niet wat handiger kan. Als burger, zeker als senator-burger, is het mogelijk om tegen een gemeentebestuur te zeggen: dat kan toch niet meer in deze tijd. Ik heb liever dat gemeenteraden op dit punt geactiveerd zijn. Misschien dat de dualisering ook in dit opzicht iets gaat helpen. Men moet het gemeentebestuur bevragen op het scoren in dienstverlening. Hoe zit het met de tarieven? Kan het aan de burgers worden uitgelegd dat een rijbewijs meer kost dan in andere gemeenten? Als het uit te leggen is, moet dat ook gebeuren. Bij de paspoorten hebben wij gezien dat men in het Nederland gewoon niet meer accepteerde dat er overal een andere prijs werd gevraagd. De rijksoverheid heeft daarom aan prijsstelling gedaan. In antwoord op Kamervragen over deze materie heb ik gemeld dat ik met de VNG in gesprek ben en dat het ook aan ons uitgelegd moet kunnen worden dat dezelfde producten lokaal soms flink in prijs verschillen. Daar horen goede verhalen bij. Als men niet duidelijk kan maken dat de dienstverlening van een andere orde is dan elders, kan dit voor gemeenten wel eens moeilijk zijn. Als men echter in staat is om de burgers elke avond te ontvangen, kan het gerechtvaardigd zijn om een hogere prijs te vragen. Men moet dan maar kiezen of men dat de moeite waard vindt.

Mevrouw Bierman zei dat wij zonnige tijden tegemoet gaan. Dat weet ik niet zeker, maar het is een ongelooflijke uitdaging om ervoor te zorgen in een betrekkelijk korte tijd een enorme slag te maken. Die

mogelijkheden dienen zich aan. Er zijn ongelooflijk veel nieuwe mogelijkheden om de dienstverlening aan de burgers substantieel te verbeteren. Je kunt heel goed denken aan het aanvragen van verlenging van het rijbewijs via internet. Er zijn allerlei dingen die veel en veel makkelijker kunnen dan wij tot nu toe gewend zijn. Dat speelt ook op allerlei andere gebieden. Wij zijn bezig met experimenten met elektronische aangifte. Het systeem is nog niet perfect, omdat de handtekeningen niet kunnen worden vastgesteld, maar daar komt ook een keer een oplossing voor. Dan zijn wij in staat om veel sneller met de burgers aan zaken te werken waar zij behoefte aan hebben.

Mevrouw Bierman sprak van een woestijnwetachtige toestand bij de ZBO's en wilde daarop terugkomen bij de behandeling van de desbetreffende wet. De Tweede Kamer heeft gezegd dat de aanpassingen van bestaande ZBO's snel moeten plaatsvinden. Dan is de wetgever wel in staat om te zeggen of men er nog op gesteld is of niet. Ik denk dat dat reuze meevalt. Immers, in 1996/1997 is er een hele exercitie geweest in beide Kamers, wat helemaal niets heeft opgeleverd.

De heer Wolfson nodigt mij uit, door te denken over de publieke onderneming. Ik heb dat mijzelf ook voorgenomen, zeker na de interruptie van de heer Van Thijn vanmiddag. Ik weet niet zeker of zijn bewijsvoering klopt dat als je 1 mln gulden per werknemer verdient, dit betekent dat je dynamisch bezig bent geweest. Er kan ook iets anders bij die onderneming aan de orde zijn! In die sector gaan kennelijk heel grote bedragen om. Het resultaat spreekt zeker aan.

Over contracten hebben wij in eerste termijn niet genoeg gezegd. Langzamerhand krijgt het hele overheidsoptreden te maken met het maken van afspraken over wat er moet worden bereikt, en het afrekenbaar maken daarop van betrokkenen. Dat geldt al voor de VBTB-procedures, die een ingrijpende verandering in de werkwijze van de rijksoverheid veroorzaken, en straks ook bij de andere overheden een rol zullen spelen. Ministers maken elk jaar prestatieafspraken met hun ambtelijke top. In het begin is dat natuurlijk even wennen, maar er wordt heel nadrukkelijk stilgestaan bij de prestaties voor een bepaald jaar, de bijzondere opgaven daarbij

## De Vries

en de problemen die opgelost moeten worden. Dit alles wordt vastgelegd, waarover aan het eind van het jaar wordt gesproken. Dat is een objectivering om uit de sleur van alledag te komen.

Bij het grotestedenbeleid hebben we binnen het Rijk uitgebreide visitaties gehad. Voor sommigen was dat even wennen, maar de resultaten zijn dat jezelf behoorlijk leert, hoe je in zo'n breder proces staat. Via het agentschapsmodel worden afspraken gemaakt. Wij zijn bezig met het voorbereiden van de introductie van een grootschalige benchmark. Wij zullen proberen, tussen departementen op min of meer vergelijkbare onderdelen van bedrijfsvoering tot benchmarking te komen. Voordat we een paar jaar verder zijn, ziet het er allemaal totaal anders uit. Als we ook nog in staat zijn, op dat pad de gemeenten mee te nemen – daarbij kan de rijksoverheid aardig helpen – kan dat tot een grote verbetering leiden.

Misschien was ik in eerste termijn wat kort over het INK-model, waaruit natuurlijk wel wat kan worden afgeleid. Maar daaruit kun je niet linea recta prestaties afleiden. Op dat gebied is er nog een wereld te winnen. Met iedereen die zegt dat hij of zij prestaties levert die niet kunnen worden gemeten, wil ik een goed gesprek hebben. Dat is namelijk niet waar. Je kunt veel prestaties meetbaar maken als je maar bereid bent, jezelf toetsbaar te maken voor anderen. Met mensen die niet-meetbare prestaties verrichten, moet je ook om andere redenen eens een gesprek voeren, want zo'n baan is heel interessant!

Over transparanties naar de burgers is gevraagd, waarom er zoveel onvrede is. Ik denk dat dat probleem iets complexer is dan de relatie met transparantie. Dat heeft te maken met heel andere fenomenen dan met het feit dat men niet weet wat er gebeurt, of daarin geen inzicht heeft. Wel ben ik het met de heer De Boer eens dat de kwaliteit van overheidscommunicatie de komende tijd aanzienlijk zal moeten worden verbeterd. We hebben nu het rapport-Wallage, waarover het kabinet een standpunt heeft geformuleerd, dat nu wordt uitgewerkt. Maar zorgvuldige, betrouwbare communicatie in onze tijd gaat over het inzichtelijk maken van waar wij mee bezig zijn. Dit is een onderwerp waarop we een grote

inhaalslag te maken hebben, om ervoor te zorgen dat in ieder geval de burgers die willen weten, ook toegang tot de gegevens hebben. Ook op dat gebied is de wereld al totaal veranderd. Ik heb ter voorbereiding van onder meer dit debat zondag nog eens een paar uur aan internet besteed, om te zien wat de overheid aan voorlichting doet en wat je te weten komt als je zit te surfen. Dat is onvoorstelbaar. De toegankelijkheid is kwalitatief ook hoog. Bij het debat over de dualisering hier hebben wij vastgesteld dat de introductie van de dualisering op een schitterende manier was begeleid door informatie via internet. Dat is een medium dat wij veel en veel meer kunnen gebruiken. Dit zal zeker helpen om de burgers die iets willen weten – alhoewel er ook burgers zijn die er niet dagelijks in zijn geïnteresseerd – dichter bij de bestuurlijke agenda te brengen die vaak toch ingewikkeld is. Als wij dit kunnen koppelen aan dienstverlening, als wij ervoor kunnen zorgen dat de burger er iets aan heeft, behalve dan dat hij kan lezen wat er gebeurt, dat hij producten dicht bij zich krijgt, wat tijdsbesparing oplevert, dat hij het gevoel heeft dat het voor hem wordt ingericht, dan is dat heel belangrijk voor de relatie tussen burger en overheid.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter. Ik ben dat met de minister eens, maar ik heb uit onderzoeken begrepen dat die ontevreden burgers vooral mannen boven de 50 jaar zijn. Het is de vraag of die worden bereikt door het geweldige perspectief dat de minister nu schetst.

Minister **De Vries**: Misschien kunnen wij er met zijn tweeën nog eens een gesprek over hebben.

De **voorzitter**: Op die leeftijd.

Minister **Jorritsma-Lebbink**: Voorzitter. Misschien kan ik nog helpen.

Luisterend naar de heer Lemstra kreeg ik de indruk dat hij klantvriendelijkheid en cliëntelisme een beetje door elkaar haalde. Het klonk alsof klantvriendelijkheid zou kunnen betekenen dat je bijvoorbeeld slechte vergunningen afgeeft. Dat mag niet gebeuren. Ik ben momenteel volop

bezig met het organiseren van bedrijvenloketten, waardoor bedrijven bij een loket al hun zaken kunnen afhandelen. Ik verwacht echter wel dat degene die achter het loket zit zich houdt aan wet- en regelgeving. Hij moet dat alleen op een klantvriendelijke manier doen. Ik hoop dat wij elkaar wat dat betreft goed begrijpen. Het klonk een beetje alsof klantvriendelijkheid automatisch betekent dat je je dus niet aan de regels zou hoeven houden. Dat is niet de bedoeling.

De heer **Lemstra** (CDA): Voorzitter. Dat is niet aan de orde. Ik heb alleen onderscheid willen maken tussen de taken van de overheid in uitvoerende zin. Denk aan het ophalen van straatvuil en aan het vegen van de straat. Daarbij is sprake van een directe relatie met klantvriendelijkheid. Daarnaast heeft de overheid een taak met betrekking tot het afgeven van een vergunning. Dat heeft niet alleen betrekking op klantvriendelijkheid. Je kunt dat op een correcte manier doen, maar je hebt wel een andere attitude. Je moet afwegen en je moet nadenken of de vergunning in de richtlijn past. De minister weet net zo goed als ik dat er in het verleden wel eens erg soepel met het afgeven van een vergunning is omgegaan. Dat is een totaal andere taak dan bijvoorbeeld het schoonhouden van de straat.

Minister **Jorritsma-Lebbink**: Daarmee ben ik het eens, maar als jij je niet houdt aan wet- en regelgeving om een burger te bedienen, dan is dat geen klantvriendelijkheid. Dan ben je heel slecht bezig. Dat is tegen het algemeen belang in. Dat noem ik dan maar cliëntelisme. Dat is iets anders dan klantvriendelijkheid.

Wat de borging van het publieke belang betreft blijf ik graag bij het onderscheid dat de WRR heeft gemaakt. Het gaat om private, maatschappelijke en publieke belangen. De laatste zijn vaak collectieve of semi-collectieve publieke goederen, zoals de zorg voor de sociaal zwakken, politie, rechtsspraak en openbaar bestuur, maar natuurlijk ook voorzieningszekerheid, milieu, volksgezondheid. Dat zijn dingen die niet automatisch op de markt worden geregeld. In toenemende mate is dat overigens wel het geval. Wij zien vooral in de retail, in de detailhandel, dat de klant erom begint te vragen. Vroeger was

## Jorritsma-Lebbink

dat niet het geval, maar de klant is inmiddels ook geëmancipeerd. Als de klant erom begint te vragen, vind ik het prachtig als het bedrijf er een antwoord op geeft. Wij staan in dit land toe dat bepaalde goederen met genetisch gemodificeerd materiaal worden gemaakt. Desalniettemin zijn er nogal wat detailhandels die deze goederen niet willen verkopen, omdat hun klanten dat niet accepteren. Dat is prima. Daar heb ik niets op tegen. Ik vind overigens dat bijvoorbeeld de rol van de Voedselautoriteit dan hetzelfde blijft. De Voedselautoriteit heeft nog steeds toe te zien op de kwaliteit van het eten, of dat nu vraaggestuurd of aanbodgestuurd tot stand is gekomen. Daar verandert de positie van de Voedselautoriteit niet door.

De overheid is dus bepaald niet datgene wat de markt laat liggen. In eerste termijn kwam de vraag naar voren naar het uitgangspunt dat de overheid bij marktordening-vraagstukken hanteert. Is dat primair de markt, of juist de overheid? Misschien is dat voor een deel politiek bepaald. De een kijkt wat meer vanuit de markt, de ander wat meer vanuit de overheid. Ik ben inmiddels tot de conclusie gekomen dat, als je het langs de juiste lijnen doet, je vaak tot dezelfde conclusies kunt komen, ook al begin je misschien aan de verkeerde kant. Ik heb steeds benadrukt dat er geen standaardantwoord is. Per geval moet iedere keer opnieuw een afweging gemaakt worden. Kan de markt dat belang wel borgen? Zo ja, onder welke voorwaarden en wat is dan de rol van de overheid? Zijn er redenen waarom de markt die taak niet kan behartigen en hoe neemt de overheid de uitvoering dan op zich? De rol van de overheid en van marktpartijen moeten juist niet tevoren vaststaan. Het spreekt dan ook vanzelf dat de overheid niet alleen maar het restant oppakt dat marktpartijen laten liggen. Het gaat altijd over meer. Ook daarover kan je overigens sterk van mening verschillen.

Ik ben een groot voorstander van het maatschappelijk middenveld, maar dan wel van een middenveld dat zichzelf organiseert. Als mensen dingen samen willen doen, moeten zij daarvoor alle kansen krijgen. Wij zijn af van het vroegere idee dat het maatschappelijk middenveld er vooral is om van bovenaf taken opgelegd te krijgen. Die legitimatie is

aan het verdwijnen. Wij vinden dat het maatschappelijk middenveld functies kan vervullen als de deelnemende partijen dat ook zelf willen. Ik denk ook dat burgers en organisaties inmiddels geëmancipeerd genoeg zijn om zelf hun belangen te verdedigen ten opzichte van de overheid of van derden.

Het maatschappelijk middenveld mag niet als een eigenstandig verschijnsel worden beschouwd. In de discussies rond de accountantswetgeving heb ik bijvoorbeeld te maken met een PBO die helaas ook als belangenbehartiger optreedt. Met een vaste heffing wordt reclame voor de eigen organisatie gemaakt en dat is dan ook nog reclame tegen de overheid. Was dat het doel van een vaste heffing in een publieke belangenorganisatie? Dat kan niet het geval zijn. Ik ben dan ook tot de conclusie gekomen dat er iets moet veranderen.

De heer Lemstra heeft de buitengewoon interessante vraag opgeworpen op welke wijze in een private omgeving de investeringen in netwerken gegarandeerd worden. Ik heb zojuist gegeten met een oud-burgemeester die zich wel eens met een netwerkbedrijf bemoeit heeft. Hij wees erop dat daar in het verleden in die bedrijven eigenlijk niet over gesproken werd. De eerste vraag die wij ons moeten stellen, is of in een publieke omgeving automatisch wordt geïnvesteerd in een netwerk bij een elektriciteitsbedrijf. Helaas is dit antwoord "neen". Ik denk eerlijk gezegd dat met de huidige elektriciteitswetgeving de garantie van investeringen in het onderhoud en de capaciteitsuitbreiding van een netwerk veel groter is dan vroeger toen de aandelen in handen van een overheid waren. In veel gevallen zijn zij dat overigens nog steeds. Er is nu geregeld dat een netbeheerder regelmatig voorspellingen van de vraagontwikkelingen moet opstellen. Op basis daarvan krijgt de DTe een investeringsplan voorgelegd. Die plannen worden openbaar gemaakt, zodat iedereen daarover opmerkingen kan maken. De DTe toetst vervolgens de plannen; keurt deze goed of stelt aanvullende eisen. Ik zeg met nadruk dat het in het verleden zeker niet altijd fout is gegaan.

De heer **Lemstra** (CDA): Bij publieke

ondernemingen zoals vroeger de elektriciteitsbedrijven...

Minister **Jorritsma-Lebbink**: Ze zijn nog publiek.

De heer **Lemstra** (CDA): Ze worden geliberaliseerd. Vroeger hadden gemeenteraden of provinciale staten een correctiemogelijkheid als de investeringen achterbleven. Heel vaak liet men dat over aan de directie, maar in theorie was die mogelijkheid er wel. Nu de sector geliberaliseerd is of wordt, is die publieke aandacht minder evident. Een en ander zal afhangen van rendementseisen. Ik wijs op de KPN met de UMTS-aanbiedingen. Er is al heel veel geïnvesteerd en de vraag is of er straks nog wel voldoende ruimte over is om geld te steken in het onderhoud of de vernieuwing van de netwerken. Dat zijn ondernemersvragen die te maken hebben met rendementseisen en dergelijke. De kwestie is minder eenduidig dan vroeger toen het nog een publieke sector was.

Minister **Jorritsma-Lebbink**: In de Elektriciteitswet is vastgelegd dat de netwerken onder streng toezicht worden geplaatst. Dit blijven namelijk monopolies. Er wordt toegezien op de tarieven. Men moet capaciteitsplannen en investeringsplannen opstellen. Men moet transparant aantonen wat men gedaan heeft en wat met niet gedaan heeft. De DTe toetst die plannen, keurt ze goed of stelt aanvullende eisen op. Dat is nooit gebeurd in het verleden. In het verleden hield de directie daar toezicht op en als de directie het niet goed deed, deed de raad van commissarissen dat. In laatste instantie zouden de aandeelhouders daar nog een rol in hebben kunnen spelen. Mijn indruk is echter dat de aandeelhouders daar de minste rol in speelden. De directie deed dat zelf met het toezicht van de raad van commissarissen. Dat gaat nu via de publiekrechtelijke lijn. De DTe heeft toezicht te houden. Als de plannen goedgekeurd zijn, moeten ze deze uitvoeren.

De heer **Lemstra** (CDA): Als de DTe op eigen gezag vindt dat er te weinig geïnvesteerd wordt, wat gebeurt er dan?

Minister **Jorritsma-Lebbink** (VVD): De sanctie is investeringsplicht. De



## Jorritsma-Lebbink

ultieme sanctie is het ontnemen van de bevoegdheid en het aanstellen van een andere beheerder. We hebben dat zo geregeld in de wet. Ik hoop dat deze sanctie zo zwaar is dat we deze nooit zullen hoeven te gebruiken. De bedoeling is dat men zich dank zij alle systemen die we hebben vastgelegd, zo verplicht voelt dat men dat fatsoenlijk doet. Het is buitengewoon transparant. Iedereen kan het straks zien.

De heer Van den Berg zegt dat er op het platteland op een aantal plekken nachtservice ontbreekt op het terrein van de taxi. Ik kan mij daar iets bij voorstellen. We zullen binnenkort de discussie moeten voeren met de minister van Verkeer en Waterstaat over de vraag of nachtservice een publiek belang of een publieke taak is. Als de heer Van den Berg vindt dat dit een publieke taak is, zal hij dat ergens moeten vastleggen. Ik kan mij voorstellen dat dit op sommige plekken automatisch gebeurt. Ik kan mij ook voorstellen dat gemeenten in overleg gaan met bedrijven en kijken of zij samen iets kunnen doen zonder dat daar een wet voor wordt aangenomen. Als het niet lukt, zijn er twee mogelijkheden. Je maakt een contract en je betaalt daarvoor, omdat het waarschijnlijk niet renderend is. Of je probeert het via een publiek belang vast te leggen in een wet of een lokale verordening. Wij kunnen het heel goed over de algemeenheden eens zijn, maar vervolgens vindt de politieke discussie plaats over de inhoud. Wat is in dit geval dat publieke belang?

De minister-president heeft al gesproken over het kenniscentrum. Het plan is samen met collega's te beginnen met het kenniscentrum voor de ordening van netwerksectoren. Dat gaat nog in deze periode van start. We beginnen met de netwerksectoren omdat deze over de verschillende departementen zijn verspreid. De vraag naar consistentie op dit terrein is erg groot. Als het centrum werkt, gaan we het langzamerhand uitbreiden naar andere sectoren en naar het bredere vraagstuk van vraagsturing, liberalisering en privatisering. Daar is overigens in feite al een vorm van een kenniscentrum aanwezig, omdat "mijn MDW-club" bij alle MDW-operaties ingezet wordt samen met alle mensen van de ministeries, zodat die kennis automatisch verspreid wordt bij degenen die nieuw bij een proces betrokken

worden. We gaan kijken hoe we dat verder moeten autoriseren of formaliseren.

De heer Van den Berg vroeg of ik het over de gesecculariseerde vorm van de eeuwigheid had als ik het over de eeuwigheid had. Ik zei dat het niet voor de eeuwigheid was. Volgens mij doet het er dan niet toe of het al dan niet gesecculariseerd is. In dat geval is het altijd de korte termijn.

Ik ben het op het gebied van de taxiwetgeving niet met de heer De Boer eens dat het niet gefaciliteerd is. Ik vind dat het overmatig gefaciliteerd was. Het probleem was dat het lokaal verschillend gefaciliteerd was en er in sommige gemeenten dingen gebeurden die conform de oude wet niet meer mochten. Dat is een constatering. De rijksoverheid hoeft daarvoor niet alle verantwoordelijkheid op zich te nemen. Mijn collega heeft dat in de Tweede Kamer en misschien ook wel in deze Kamer gezegd.

De heer De Boer heeft ook nog gesproken over Pieter Boot die ooit geschreven heeft dat contracten soms beter zijn dan privatiseren. De goede econoom Pieter Boot is ooit van Economische Zaken naar Verkeer en Waterstaat gegaan en is inmiddels weer terug op Economische Zaken. Ik ben daar heel blij mee. Hij is directeur energiestrategie. Hij heeft meegewerkt aan het energierapport 2002, wat ik graag in de aandacht aanbeveel. Ik ben het met hem eens dat er ook andere mogelijkheden zijn om bedrijven te prikkelen dan privatiseren. Sterker nog, ik heb in mijn netwerknotitie van 2000 opgenomen hoe geconditioneerd je over privatisering moet spreken. En dan hanteer ik graag de juiste definitie. De NS hebben dus niets met privatisering te maken. Als er een goede marktordering en een stevig toezicht zijn, kan het. Kan het niet, houd het dan maar op contracten, benchmarking of op andere vormen van prestatieprikkels, want dan is het levensgevaarlijk om te privatiseren.

De heer De Boer vroeg of bij de eerste tranche vooral financiële overwegingen een rol hebben gespeeld. Als met de eerste tranche het begin van de jaren tachtig wordt bedoeld – ik zat toen net in de Kamer – heeft de heer De Boer volstrekt gelijk. Daar waren we allemaal bij. De loodsen zijn daar een voorbeeld van. Op dat moment werd daarmee

kamerbreed ingestemd. Het was wel handig om ambtenaren buiten de deur te zetten. Toen telden wij ambtenaren in plaats van ons echt te richten op efficiency. De laatste jaren wordt echter wel degelijk gekeken naar de efficiency in de uitvoering en naar het verkrijgen van de beste kwaliteit voor je geld. Ik vind ook dat wij de opdracht hebben om met het belastinggeld, dat de bevolking opbrengt, zo zuinig en efficiënt mogelijk om te gaan.

De heer De Boer gaf aan dat zoveel zaken zijn misgegaan, terwijl GroenLinks en anderen daarvoor gewaarschuwd hebben. Veel van hetgeen bij wetsbehandelingen wordt gezegd, knopen wij goed in onze oren, ook als dat geluiden zijn van de oppositie. Ik hoop ook dat dit uit de debatten blijkt. Dat neemt niet weg dat zaken ook wel eens anders lopen dan voorzien. Nog vaker gaan zaken veel beter dan soms een pessimistische oppositie opmerkt.

De beraadslaging wordt gesloten.

**De voorzitter:** Ik dank de minister-president en de beide ministers voor hun participatie aan dit belangrijke debat. Mij lijkt het inderdaad een belangrijke maatschappelijke aangelegenheid. Ik zie al voor me dat in het debat, dat ongetwijfeld zal worden voortgezet, nog wel eens zal worden gerefereerd aan de Handelingen van deze dag. Het wordt als het ware een boekwerk over het onderhavige onderwerp.

Ik stel voor de brief van 23 mei 2001 van de minister-president (27771, nr. 1) voor kennisgeving aan te nemen.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 22.30 uur

## Besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op 26 maart 2002:

Vaststelling van titel 7.3 (Schenking) van het nieuwe Burgerlijk Wetboek (17213);

Invoering Boek 4 en Titel 3 van Boek 7 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek, derde gedeelte (Overgangsrecht) (26822);