

Vergaderjaar 2012–2013

## C **Parlementair Onderzoek Privatisering / Verzelfstandiging Overheidsdiensten**

### J **VERSLAG VAN EEN EXPERTMEETING**

Vastgesteld 6 augustus 2013

De vaste commissie voor en Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning (BZK/AZ)<sup>1</sup> heeft op maandag 24 juni 2013 gesprekken gevoerd over:

- **Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten ter voorbereiding van een plenair debat over het rapport en over de kabinetsreactie.**

Van deze gesprekken brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Engels

De griffier Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Bergman

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vicevoorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Vliegenthart (SP), De Vries (PvdA), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD), Kok (PVV), Duivesteijn (PvdA)

**Voorzitter: Engels**  
**Griffier: Bergman**

Aanvang 13.00 uur

De **voorzitter**: Hartelijk welkom, allemaal. Mijn naam is Hans Engels. Ik ben voorzitter van de Kamercommissie Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning. Dat is nogal wat. Elke week dragen wij die last op onze schouders. Wij hebben vanuit het Presidium van de Kamer de opdracht gekregen om een debat voor te bereiden met het kabinet over het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie over privatisering en uitbesteding van overheidsdiensten. In onze rol als regisseur van dat debat hebben wij besloten om eerst een expertbijeenkomst en een symposium te houden, vooral bedoeld om het debat over privatisering en uitbesteding in een wat breder perspectief te plaatsen. Een en ander is ook bedoeld voor de woordvoerders om hier wijsheid op te doen die we kunnen gebruiken in het debat met het kabinet dat wij na de zomer gaan voeren. We hoeven het kabinet immers niet op voorhand gemakkelijk te maken. De commissie-Kuiper – Roel Kuiper is aanwezig – heeft een jaar gewerkt aan het rapport, dat veel indrukwekkende conclusies bevat. De Kamer heeft met de motie-Bröcker van 20 november de hoofdlijnen uit het rapport en de conclusies onderschreven. Dat debat met het kabinet gaan we zoals gezegd na de zomer voeren. De bijeenkomst van vanmiddag kent drie thema's. Ik nodig u nadrukkelijk uit om aan het debat mee te doen.

### **Thema 1: De weging van publieke belangen**

#### **Sprekers:**

- **Helen Stout (hoogleraar juridische aspecten van hybride organisaties aan de Erasmus School of Law) en Marc Chavannes (journalist en publicist).**

De **voorzitter**: De commissie heeft in het rapport geconstateerd dat er op zichzelf genomen een weging van belangen van burgers plaatsvindt als sprake is van privatiserings- en verzelfstandigingsprocessen, maar dat die weging van het belang van burgers, een van de belangrijke uitgangspunten voor het onderzoek, betrekkelijk smal is. De burger is eigenlijk, volgens de commissie, in een te beperkt beeld opgesloten, terwijl de burger toch klant, belastingbetaler en individu is. De commissie heeft ervoor gepleit om een breder en meer gedeeld begrip van publieke belangen te gaan definiëren, waarbij met name de burgers een belangrijke plaats krijgen, omdat ze in veel gevallen belanghebbenden zijn. De commissie heeft daarvoor heel veel aanbevelingen geformuleerd. Een van de interessante, zeg ik vanuit mijn staatsrechtelijke achtergrond, is om directeuren van zelfstandige bestuursorganen naar de Kamer te roepen en verantwoording te laten afleggen. We moeten nog even kijken of dat allemaal wel kan.

We gaan luisteren naar twee inleiders: mevrouw Stout en de heer Chavannes. Mevrouw Stout is onder andere hoogleraar juridische aspecten van hybride organisaties aan de Erasmus School of Law. Verder is zij redacteur van het buitengewoon vooraanstaande blad Bestuurswetenschappen, waarvan ikzelf ook redacteur ben. Daarna zal de heer Chavannes spreken. Hij is journalist en publicist, maar ik vraag me af of deze heer nog moet worden geïntroduceerd.

Mevrouw **Stout**: Voorzitter. Heel erg bedankt voor de uitnodiging. Ik vind het heel eervol om hier commentaar te mogen leveren op en van gedachten te wisselen over het belangwekkende thema van de publieke belangen. Dit is een breed thema. Ik wil geen blauwdruk geven van hoe

het moet, maar ik wil oriëntatiepunten aanreiken voor creatieve reflectie. Daartoe heb ik twee perspectieven losgelaten op publieke belangen: een systeemintern en een systeemextern perspectief. Het systeeminterne perspectief is het perspectief vanuit het rechtssysteem zelf. Met het systeemexterne perspectief plaats je je buiten het rechtssysteem, om te kijken naar het object.

Heel belangrijk is dat er iets bijzonders is met publieke belangen: de eigenschappen. Publieke belangen zijn emergent. Dat is een term uit de Engelse literatuur, die staat voor constante verandering en ontwikkeling. Publieke belangen zijn dus constant in verandering en in ontwikkeling. Dat manifesteert zich in een aantal uitingen: ze zijn relatief, ze zijn onderling tegenstrijdig en ze zijn onvast. Publieke belangen zijn relatief, omdat altijd afwegingen met andere belangen nodig zijn. Deze afwegingen zijn bovendien dynamisch, want de vraag welke bescherming een publiek belang verdient in relatie tot een ander publiek belang wordt voortdurend anders beantwoord. Publieke belangen zijn onderling tegenstrijdig. Het komt vaak voor dat ze met elkaar op gespannen voet staan. Denk aan de spanning tussen toegankelijkheid en kwaliteit van de dienstverlening. Toegankelijkheid betekent lagere tarieven, terwijl goede kwaliteit altijd van een prijskaartje is voorzien. Publieke belangen zijn bovendien onvast en vaak onderwerp van politieke strijd, waardoor er altijd dissensus zal ontstaan over betekenis en waarde van publieke belangen. Ik noem de zendmasten in de telefonie. Komt daarmee straling vrij en is dat een bedreiging van de volksgezondheid? Met andere woorden: speelt het volksgezondheidsbelang daarbij een rol? Daar wordt zeer verschillend over gedacht.

We hebben het over het inventariseren van de betrokken belangen, we hebben het over de afweging, en vervolgens over de borging ervan. Als we deze vragen op een rijtje zetten, kun je verschillende niveaus onderscheiden waarop je belangen kunt inventariseren en afwegen. De meest bekende niveaus zijn natuurlijk de niveaus van de formele wetgever en van het openbaar bestuur. Verder noem ik het niveau van de rechter. Ik zal aan het eind van mijn inleiding nog een ander niveau bespreken.

Ik leg het niveau van de formele wetgever, van het bestuur en van de rechter langs de lat van de systeeminterne aspecten. Ik heb een rijtje van de voors en tegens gemaakt. Hoe kun je een en ander gaan waarderen en waarop moet je gaan letten? Een pro van formele wetgeving is dat het democratisch gelegitimeerd is. Een tegen is natuurlijk dat we allemaal weten dat de wetgever overbelast is, wat eigenlijk in zich draagt dat er te veel wetten worden gemaakt die te snel worden gewijzigd, en wat consequenties heeft voor de bereidheid tot naleving van de normen. Het rapport over de rechtshandhaving van de WRR van enkele jaren geleden spreekt in dat verband van een normenerosie. Te veel vooral beleidsinstrumentele wetten leiden niet tot veel goeds. Wetten hebben verder als nadeel dat ze statisch zijn. De doorlooptijd is doorgaans een tot twee jaar, wat blijkt uit recent onderzoek. Als we alles op het niveau van de formele wetgeving organiseren en normeren, staat dat eigenlijk op gespannen voet met de wenselijkheid die zich steeds meer in de literatuur manifesteert van een positieve invulling van het legaliteitsbeginsel. Je beperkt de competentie van de wetgever dan eigenlijk positief.

Op het niveau van het bestuur zijn er ook wat grote voordelen. De democratische controle is geborgd. Het bestuur heeft, zeker op het niveau van de beschikkingsbevoegdheid, een bepaalde mate van veranderlijkheid en dynamiek in zich. Op elk moment kunnen weer nieuwe belangenafwegingen worden gepleegd. Dat geeft de mogelijkheid om belangen toe te voegen of te schrappen. Er zit dus een bepaalde mate van flexibiliteit in. Het openbaar bestuur is zeer bedreven in het afwegen van belangen. In de Algemene Wet Bestuursrecht staat in de artikelen 3:2 en 3:4 wat een bestuursorgaan doet, en pleegt te doen. Artikel 3:2 zegt: bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis

omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Artikel 3:4 zegt: het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Een bestuursorgaan heeft veel ervaring met belangenafweging; het doet dat in de praktijk van alledag. Er is ook een argument tegen, namelijk het specialiteitsbeginsel, dat een beperking met zich meebrengt. De belangenafweging door het bestuur dient beperkt te blijven tot de belangen die de desbetreffende wet beoogt te beschermen. Hoever het specialiteitsbeginsel precies strekt, is niet duidelijk. Maar je ziet wel dat daar een grens aan vastzit.

Last but not least is er de rechter. Belangenafweging is zijn corebusiness. Hij doet niet anders. De praktijk van de rechter is het afwegen van belangen. In een andere hoedanigheid ben ik plaatsvervangend raadsheer in de Centrale Raad van Beroep. Wij passen de Wet werk en bijstand toe. In de praktijk gaat het om het afwegen van belangen, zoals aan de ene kant het voorkomen en beëindigen van fraudegevallen, met aan de andere kant de bijstandsgerechtigden die recht hebben op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en privacy. Het bestuur mag dus niet zomaar een huiszoeking doen, ook al zal de bijstandsgerechtigde daarvoor toestemming geven. De rechter zoekt steeds gedetailleerd naar een precieze balans tussen de af te wegen belangen, waardoor de huiszoekingjurisprudentie verder wordt verfijnd. De rechter heeft dus ervaring met belangafweging en veel kennis van. Een argument tegen is dat democratische legitimatie ontbreekt, wat een majeur is.

Ik stap over naar de systeemexterne aspecten. Nog even terug naar systeemintern: je zit in het rechtssysteem en je kijkt naar wat daarbinnen plaatsvindt. Nu plaats ik me even buiten het rechtssysteem. Wat zijn de voordelen van het afwegen op het niveau van de formele wetgeving? Dat kun je overlaten aan de wetgever. Daar zit ook weer een nadeel aan. Ik noem Gunther Teubner, Nonet, Selznick en Helmut Willke. Zij zeggen allen dat het recht een in zichzelf gesloten systeem is, net als andere maatschappelijke systemen. Met andere woorden: als je de samenleving vanuit het recht probeert te beïnvloeden, dan lukt dat maar in zeer beperkte mate. Al die systemen zijn immers operationeel gesloten en refereren alleen aan zichzelf. Met andere woorden: met die beleidsinstrumentele wet kun je niet zo heel erg veel. Het grote voordeel van bestuur is dat het midden in de praktijk staat, zodat het precies weet wat de relevante feiten en omstandigheden zijn. Het nadeel valt ook weer uit de literatuur af te leiden. Hier hoort de naam van Eberhard Bohne bij. Hij heeft twintig jaar geleden een mooi onderzoek verricht naar de praktijk van de milieuwetgeving. Het openbaar bestuur, dat met de vergunningverlening en de handhaving is behept, gaat handjeklap doen, waarmee het in het schimmige gebied van informales (paralegal) Verwaltungshandeln terechtkomt. Het is niet helemaal wit, het is niet helemaal zwart, het zit er een beetje tussenin, maar eigenlijk deugt het niet.

Als laatste noem ik de rechter. Hij is onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig. Het nadeel daarvan is natuurlijk dat je op incidenteel niveau beslist, en geen generieke leidraden kunt vormen.

Nu kom ik aan op het niveau van de hybride organisaties. Dat zijn organisaties op de interface publiek en privaat. Het zijn niet helemaal private organisaties, ook al zijn ze misschien privaatrechtelijk georganiseerd, maar er zit een publieke belangendimensie aan. Daar kunnen we energiebedrijven onder scharen, evenals scholen en ziekenhuizen. Het zijn organisaties die op de interface werkzaam zijn. Hoe kun je ervoor zorgen dat belangen zorgvuldig worden afgewogen? Dat kun je doen door een zorgplicht op te leggen. Die kun je privaatrechtelijk vormgeven, zoals voortvloeit uit artikel 162, boek 6, van het Burgerlijk Wetboek. Of je kunt het publiekrechtelijk regelen, zoals in de Wet Milieubeheer die een algemene zorgplicht kent. Je kunt het ook procedureel regelen. Dat vind ik

zelf heel interessant. Daarbij gaat het erom dat je de organen van een rechtspersoon zodanig samenstelt en van bevoegdheden voorziet dat er een arena ontstaat, waarin publieke belangen worden afgewogen. Interessant zijn verder in dit verband de private-interestgroups in de VS, en het aandeelhoudersactivisme. Dat is een heel andere manier van borging en afweging.

Ik wil nog even de hybride-organisaties langs de lat van de systeeminterne en systeemexterne aspecten leggen. Een zorgplicht heeft het grote voordeel dat het dynamisch is, aangezien er belangen als het ware kunnen worden toegevoegd dan wel geschrapt. Dit is wel lastig te handhaven, want er ontstaat een bepaalde onduidelijkheid en onzekerheid, zowel bij de normadressaat, want die geeft zijn eigen invulling aan de zorgplicht, als bij het bestuur dat is belast met de handhaving. Omdat er natuurlijk geen sprake is van een bestuursorgaan met bevoegdheden, heb je geen «last» van het specialiteitsbeginsel. Er ontstaat een nieuwe vorm van legitimatie. Maar als zo'n arena niet de juiste belangenafweging weet te plegen, en als machtsevenwichten worden doorbroken, wie controleert dan uiteindelijk de uitkomst? Als laatste kom ik toe aan de systeemexterne aspecten. De hybride organisatie staat midden in de praktijk, zowel wanneer het gaat om de zorgplicht als wanneer het gaat om het organiseren van de arena. We hebben daar in beide gevallen geen of weinig ervaring mee.

Ik kom toe aan de conclusies. Je kunt afwegingen maken op verschillende niveaus. Bij het bepalen van het wenselijke niveau dient rekening te worden gehouden met die interne en externe aspecten. Van belang is ook om de nog niet bewandelde wegen in te slaan. Probeer eens outside the box te denken, waarbij ik als voorbeeld de private interest groups in de VS noem. Wat je ziet, is dat de borging van publieke belangen bij wet moet worden geregeld. Dat van te voren een inventarisatie moet worden gemaakt, zie je in verschillende stukken terug. Zo'n inventarisatie slaat de boel eigenlijk dood; het doet tekort aan het emergente karakter.

De **voorzitter**: Hartelijk dank mevrouw Stout. Ik geef het woord aan Marc Chavannes.

De heer **Chavannes**: Dames en heren, leden van het parlement. Dank voor de vriendelijke uitnodiging. Bij een expertmeeting zoals vandaag kijk ik altijd achter me om te kijken of daar nog deskundigen te vinden zijn. Mijn cao is die van de dagbladjournalistiek. Wij schrijven stukjes over wat we waarnemen en we trachten voor onze lezers te verhelderen wat we zien, met het publieke belang als achterdoek. Met die houding, en geen enkele andere, zal ik u een paar gedachten aanbieden.

Het moet de leden van de Eerste Kamer goed doen dat hun besluit om een parlementair onderzoek in te stellen naar privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten vrijwel dagelijks wordt gesteund door de nieuwsontwikkelingen. Behalve juridische dienstverleners doet het waarschijnlijk weinig mensen vreugde de Fyra elke dag verder te zien vastlopen. Maar het dossier toont haarscherp wat er allemaal kan misgaan als de overheid onvoldoende doordacht en met te weinig kennis van zaken essentiële publieke taken naar de markt probeert te brengen. De Eerste Kamer heeft in haar onderzoeksrapport drie centrale problemen aangewezen. Ten eerste het ontstaan van ondoorzichtige organisaties naast de overheid, ten tweede het ontbreken van afstemming tussen ministeries en ten derde de ambiguïteit ten aanzien van de Europese regels. Als we het Fyra-voorbeeld nemen, dan zien we dat de drie genoemde problemen hierop van toepassing zijn.

Maar er komt meer aan het licht in het Fyra-project. Ik denk aan punten die misschien enigszins onderbelicht zijn gebleven in het rapport. Welk probleem werd opgelost met privatisering of verzelfstandiging van in dit geval de spoorwegen? Welke vorm van beïnvloedingsmacht bleef er over?

Aandeelhoudersmacht, of politieke beleidsmacht? U ziet de minister van Financiën en de staatssecretaris van Verkeer elke dag een taaie tango dansen, die voortkomt uit de gecreëerde onhelderheid.

Minstens zo belangrijk is de bij veel privatiseringen onvoldoende uitgedachte verantwoordingsprocedure. Of dat nu is ten opzichte van de publieke aandeelhouder, of de volksvertegenwoordiging. In mijn boek «Niemand regeert, de privatisering van de Nederlandse politiek», dat ik nog uw geachte medelid mevrouw Ter Horst heb mogen aanbieden, waarvoor dank, heb ik een aantal voorbeelden gegeven uit de energiewereld, de thuiszorg, het onderwijs, het openbaar vervoer en de bescherming van de rechtsstaat die aangeven dat bij allerlei varianten van vermarkting een democratisch tekort ontstaat. Kort gezegd: bestuurders worden aangekeken op problemen waarover ze niet gaan. Volksvertegenwoordigers hebben dan dubbel het nakijken. De optelsom van al die sectortekorten heeft de parlementaire democratie ondermijnd.

Om nog even bij de Fyra te blijven, ons troetelvoorbeeld van deze week: het democratisch tekort is iedere keer zichtbaar zodra de Tweede Kamer informatie van de bewindslieden tracht los te krijgen. Of de staatssecretaris weet niet wat de antwoorden zijn, of zij moet zwijgen uit concurrentieoverwegingen. Het ziet er zelfs naar uit dat de aanstaande parlementaire enquête op de tweede rij komt te zitten, achter de advocaten die de belangen van de Staat en NS jegens de Italiaanse leverancier gaan verdedigen. Een aankoopbelang van 200 miljoen dreigt zo groter te worden gemaakt dan de waarheidsvinding rond het gebruik van een project van 5 à 7 miljard. Het Fyra-drama illustreert bovendien hoe het publieke belang is zoekgeraakt, terwijl het openbaar vervoer per spoor de overheid nauwelijks minder tijd of geld kost dan voor de verzelfstandiging. Het hogesnelheidsvervoer in dit land loopt duidelijk achter bij dat in Frankrijk en Duitsland, waar niet is geprivatiseerd. Natuurlijk kan niemand bewijzen dat het oude NS zonder problemen treinen had gekocht die 300 kilometer per uur kunnen rijden, maar het is aannemelijk dat zonder een te dure concessie NS niet voor een prikkie had hoeven kopen. De aan mij voorgelegde vraag gaat over de weging van publieke belangen bij privatisering en verzelfstandiging in het algemeen. Die afweging moet in iedere concrete situatie weer worden gemaakt. Met het oog daarop zijn de volgende punten in het algemeen geldig. Ten eerste: alleen een deskundige overheid kan het publieke belang scherp definiëren en bewaken. Dat kan niet met voortdurend roulende ambtenaren die alleen maar processen kunnen sturen.

Ten tweede: een parlement, en alleen een parlement waarvan voldoende leden ervaring en kennis hebben, ondersteund door deskundige medewerkers, kan voluit deelnemen in de keuze wat publiek belang is en vervolgens toezien op de dienstverlening na verzelfstandiging. In beide gevallen geldt: niet alle verstand is extern te huren.

Ten derde: het na iedere vorm van verzelfstandiging noodzakelijke toezicht moet uiteindelijk worden gecontroleerd door het parlement. De op-afstand-plaatsing moet dus zodanig zijn vormgegeven dat dit mogelijk is. Het is duidelijk dat in de ontstane zbo-soep het toezicht onoverzichtelijk en problematisch is geworden. Dat ondermijnt het vertrouwen in democratische politiek. De regering schrijft in haar reactie op het rapport van de Eerste Kamercommissie op bladzijde 12: «Bij verzelfstandiging is een effectieve borging van publieke belangen meestal eenvoudiger te realiseren dan bij privatisering.» Dit is een optimistisch eufemisme. NS is zeker geen gewone privatisering, eerder een verzelfstandiging. Maar eenvoudiger borging van publieke belangen? Niet echt.

Ten vierde: voor het maken van een zuivere afweging of het publiek belang is gediend bij een mate van verzelfstandiging of, wie weet, het hier en daar terugdraaien daarvan, zouden overwegingen van publiek belang losgekoppeld moeten zijn van vermeende begrotingsvoordelen. De doorslaggevende drijfveer bij Nederlandse privatiseringen is in veel

gevallen geweest: bezuinigen, of op korte termijn winst boeken. Te vaak is de afweging afgeraffeld, omdat de gehoopte financiële voordelen al waren ingeboekt. Die vermenging van waarheden maakt de beslissing onzuiver en schaadt het vertrouwen in democratische politiek. Wees liever eerlijk over de motieven en de risico's.

Ten vijfde: de Europese logica die aanleiding geeft tot vermarkting dient te worden gefiatteerd door onafhankelijke Europese deskundige juristen. Een vergelijking met hoe omringende landen dezelfde Europese richtlijn interpreteren, zou daarbij standaard moeten worden meegeleverd. Als de splitsing van energiebedrijven en het verkopen van de productie- en leveringsbedrijven NUON en Essent waren gebaseerd op Europese regelgeving, dan was dat kennelijk regelgeving uit een ander Europa dan waarin Frankrijk en Duitsland liggen. Want daar maakt men minder haast met deze splitsing. Amsterdam is intussen begrotingstechnisch al bijna door de NUON-miljoenen heen. Dus er gebeurt wel wat met het geld. De voor miljarden verkochte leveranciers Essent en NUON zijn inmiddels zoals u weet in buitenlandse handen terechtgekomen. De strategische beslissingen worden in Duitsland respectievelijk Zweden genomen. In het laatste geval gebeurt dat door een staatsbedrijf. Dus het is wel een curieuze privatisering. Die operaties waren weinig vooruitstrevend, als je nadenkt over verduurzaming en nationale zelfbeschikking op energiegebied.

Ten zesde: niet alleen de beslissing om wel of niet te privatiseren doet ertoe, zeker zo belangrijk is de uitvoering. Die bepaalt of de burger tevreden is. Het is een hardnekkig misverstand om juist de uitvoering van allerlei publieke diensten op afstand te plaatsen, buiten de greep van de minister en het parlement. De burger beoordeelt het openbaar bestuur vooral op de uitvoering van beleid. Die burger is geen klant, maar belanghebbende bij en soms aandeelhouder in de uitvoering van publieke diensten. Vandaar de oproep: stop de klantretoriek. Het Eerste Kamer-rapport is op dit punt duidelijk. Het regeringsantwoord komt niet veel verder dan pleiten voor een betere informatievoorziening.

Ten zevende: een voldragen weging van publieke belangen is moeilijk te maken zo lang de overheid in een retorisch verdomhoekje zit. De aanhoudende leer van de kleine overheid, van de overheid als probleem en niet als oplossing, draagt bij aan een zwakke overheid die onzeker van zichzelf is. Groot en klein zijn in dit verband geen absolute begrippen. Na 30 jaar overheidsbashing hebben we geen oppermachtige, maar een inwendig broze, te makkelijk beïnvloedbare overheid gekregen met eerder te zwakke dan te sterke instituties. Dat is een wereldwijd verschijnsel, en dus ook een Europees en Nederlands verschijnsel, maar daarom is het niet minder ernstig. Veel onvrede over privatisering is dan ook onvrede over een overheid die verwachtingen niet kan waarmaken. Het is zaak op te houden met ongerichte anti-overheidsretoriek, zowel binnen de overheid als binnen de parlementaire politiek. Alleen een democratische, politiekgestuurde, zelfbewuste overheid kan zich matigen bij wat ze blijvend publiek van belang verklaart, en wat niet. Het is evenzeer zaak op te houden, iedere overheidsactiviteit te hullen in bedrijfskleding. De bedrijfsparabel is niet behulpzaam. Zie de uitwas van de Ierse brievenbusmaatschappij van NS in Dublin, die met de Italianen over hogesnelheidstreinen moest onderhandelen, maar alleen van geld wist. Ministeries die beschikken over een managementteam of over een concludent moeten een strandwandeling maken en afspreken, voortaan weer gewoon te gaan doen. Er moet weer een trotse, bescheiden, enthousiaste en competente overheid komen, die geen boodschap heeft aan modieuze marktsprookjes. Een overheid die vertrouwen in burgers uitdraagt en de markt goed laat werken.

Tot slot: openbaar bestuur is ook financieel beheer, maar in de eerste plaats het dienen van de burger en het burgeroverstijgende publieke belang. Daar had de privatiseringsmode van de afgelopen 30 jaar niet

altijd oog voor. Ik wens de ministeriële commissie vernieuwing publieke belangen tussen de bezuinigingen door veel sterkte.

De **voorzitter**: Hartelijk dank.

De heer **Van der Linde** (VVD): Ik ben woordvoerder voor de VVD in de Tweede Kamer als het gaat om de compacte rijksdienst. De heer Chavannes zegt een aantal behartigenswaardige dingen over de borging van de publieke belangen. Ik denk dat we elkaar daarin een heel eind kunnen vinden. Vervolgens noemt hij een aantal voorbeelden, en daar wordt het voor mij wat diffuus. Als je de Fyra en NS in het algemeen neemt, denk ik: wat is dan privatisering en verzelfstandiging? NS is sinds 1938 een vennootschap met overheidshouderschap. Als je die definities niet scherp houdt, wordt het voor ons heel lastig. Mevrouw Stout heeft gezegd dat publieke belangen per definitie emergent, beweeglijk zijn. Hoe kunnen wij dan als politiek een stabiel publiek kader maken, bestaande uit een definitie van publieke belangen, vastlegging daarvan en controle/toezicht, als ze elke keer veranderen?

De heer **Chavannes**: Ik ben het helemaal met u eens. Het is een glijdende schaal. Soms denk ik wel eens: het is een grijze schaal. Je kunt als overheid een bedrijf verkopen en 100% van de aandelen op de beurs brengen, en hopen dat het bedrijf de publieke belangen die er eventueel nog aanwezig zijn, zal dienen. Sommige overheden hebben met gouden aandelen gewerkt om nog wat invloed te kunnen uitoefenen. Op die glijdende schaal zie je overheden die een deel van de aandelen houden, overheden die 100% van de aandelen houden, enzovoorts. Tot en met een overheidsdienst met de hele zbo-winkel daartussen. Ik denk dat iedereen het er over eens is dat dat vaak te vaag is geweest en per geval anders behandeld is, niet omdat dat per se bij die taak hoorde, maar omdat dat toen mode was, of omdat iemand op het idee kwam dat het anders kon. De regering hoopt dat wat te systematiseren, maar ik kan me voorstellen dat enige parlementaire hulp daarbij nuttig zou zijn. De regering is bezig de begroting op orde te krijgen, en in die dynamiek worden schijnbaar niet gelieerde zaken bekeken. Ik denk dat het nuttig zou zijn als de Tweede Kamer het initiatief van de Eerste Kamer overneemt en zou helpen om de hele periode van 30 jaar te overzien en een vrij grote schoonmaak voor te stellen in de definities, en dus ook in de oplossingen.

Mevrouw **Stout**: De vraag die u mij voorlegt is wel de hamvraag voor de wetgever. Hoe zorg je ervoor dat de publieke belangen worden geborgd, en hoe zorg je ervoor dat de juiste afwegingen plaatsvinden? Daar is het allemaal om begonnen en dat is een ingewikkeld iets waar ik niet meteen een antwoord op heb. Op voorhand staat niet vast welke belangen een rol spelen. Hetzelfde geldt voor de vraag, hoe in concrete gevallen de verschillende belangen moeten worden gewaardeerd, hoe ze tegen elkaar moeten worden afgewogen en wat de uitkomst daarvan is. Dat kan niet op voorhand worden vastgelegd, en het is ook niet wenselijk om het in een soort afwegingskader te fixeren. Je moet op zoek gaan naar een arrangement dat licht genoeg is om belangen goed te waarderen en tegen elkaar af te wegen. Dan moet je niet alleen denken aan het vastleggen in constellaties van belangen, maar dan zou ook eens moeten worden gekeken naar de rol die de bestuursrechter kan spelen. In het bestuursrecht worden de bestuursorganen genoemd als entiteiten die worden geacht belangen af te wegen. Er zit een zware constellatie van normen aan vast qua af te wegen belangen, zorgvuldigheid en inventarisatie, nodig om de belangen goed in kaart te brengen. Als we nou eens na gaan denken over rechtsbescherming, dan kunnen we het begrip «bestuursorgaan» misschien eens gaan oprekken, waardoor je een controlemiddel binnen boord haalt om die belangenafweging, die niet op voorhand vast



kan staan, te controleren. Je moet meer in dat soort richtingen gaan denken, maar een pasklaar antwoord heb ik helaas niet. Heel interessant is het idee van institutionele borging: het zodanig inkleden van de organen met bevoegdheden dat er als het ware een mini-parlementje ontstaat waar belangenafwegingen op een gecontroleerde manier kunnen plaatsvinden.

De heer **Postema** (PvdA): Het is onmiskenbaar dat de visies van beide inleiders ver uit elkaar liggen. Aanbeveling 4 beveelt aan om een duidelijke regierol te leggen bij BZK. Die regierol begint bij de weging van publieke belangen, maar ze is wel toegespitst op verzelfstandiging en privatisering. De heer Chavannes vindt dat best een goede stap, zij het dat er meer moet gebeuren met de rol van het parlement, terwijl mevrouw Stout het daar helemaal niet mee eens is. Ik hoor graag de mening van de inleiders op aanbeveling 4.

In het regeerakkoord wordt gesproken van een ministeriële commissie vernieuwing publieke belangen. Een intrigerende naam. Kunnen de inleiders daar ook hun mening over geven?

Mevrouw **Stout**: Wat de regierol ten aanzien van de weging betreft, blijf ik zeggen dat dat afhangt van de invulling ervan. We kunnen geen lijstje van publieke belangen gaan maken en we kunnen ook niet aan social engineering gaan doen. Dat kan niet, en dat heeft zich ook bewezen. Alle ideeën in die richting zijn eigenlijk vergeefse moeite, want je krijgt niet wat je zou willen. Aangezien er geen kant-en-klaar arrangement voor bestaat, heb je waarschijnlijk verschillende typen arrangementen nodig. Er is nooit one right answer. Die volatiliteit verdraagt zich niet met het vastleggen in formele wetgeving. Dat werkt juist contraproductief en contra-indicatief, want je gaat bij voorbaat uit van een vaststaande constellatie.

De heer **Chavannes**: Meneer Postema, ik denk niet dat mevrouw Stout en ikzelf elkaar tegenspraken. Misschien vulden we elkaar wel aan. Ik geloof ook meer in staatsrecht dan in bestuurskunde. Ik ben bijvoorbeeld zeer geïnteresseerd in het creëren van arena's. Mijn pleidooi om ook de retoriek aan te pakken, hield ik niet gedachteloos. Na de laatste kabinetsformatie heeft de minister van BZK nog maar één arm, en hij heeft verplichte inwoning van iemand die wonen en rijksdienst doet.

Als je een regeerakkoord kon laten gaan over de zaken waarover we het vandaag hebben, dan kon je een aantal pagina's daaruit met allerlei detailmaatregelen schrappen. We zijn nu 30 jaar met een dominante gedachte bezig die is komen overwaaien uit de Angelsaksische wereld, en het is tijd om simpel gezegd ons met z'n allen te realiseren wat het voor goeds en kwaads heeft gebracht. Het is tijd om te analyseren wat retoriek en wat de echte wereld is. Iedereen is blij met zijn mobiele telefoon en dat hoeft niet terug naar een staatsbedrijf. Dat is het extreme voorbeeld, waarin iedereen tevreden is. Zo is er een hele schaal, en er is een vrij groot gedeelte dat nog een beetje in de modder zit. Ik denk niet dat we er zijn als een minister wordt aangewezen die hiervoor verantwoordelijk is. Ik denk dat hét kabinet en hét parlement het elkaar in voorkomende gevallen, maar ook bij beleidsdebatten lastig moeten maken en moeten zeggen: we moeten naar ons verstand terugkeren. We kunnen dan vaststellen dat in een aantal gevallen slechts een kleine correctie nodig is, terwijl het in een aantal andere gevallen helemaal verkeerd is gegaan, zodat er helemaal opnieuw moet worden nagedacht.

Dat plan voor die commissie lijkt me geweldig, want dat zijn ministers die daar eens goed voor gaan zitten. Ik ben benieuwd hoe vaak ze al bij elkaar zijn geweest.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Even voortbordurend op de inleiding: het was de commissie natuurlijk ook bekend dat publieke belangen emergent en moeilijk vast te stellen zijn. Maar SER en WRR kijken naar de politiek: die moet wat doen. De SER had al geconstateerd dat begin jaren negentig de publieke belangen niet waren geborgd en dat er geen metingen waren geweest, zodat naderhand heel moeilijk was vast te stellen wat het verschil was. Ik denk dat er een politieke opdracht ligt om de publieke belangen duidelijker te maken. De burgers letten er wel degelijk op of publieke belangen zijn geborgd en of diensten goed functioneren. Globaal gedefinieerd: publieke belangen zijn die belangen die het functioneren van de samenleving als geheel ten goede komen. Graag een kort commentaar.

Mevrouw **Stout**: In deze definitie kan ik me heel goed vinden. Maar bij een concreet privatiseringsproject ga je verder in de operationalisering ervan. Daarbij ga je bijvoorbeeld een gelimiteerde lijst aanleggen, wat niets zegt over de waardering ervan. Dus nogmaals: een mooie definitie, maar hoe ga je die vervolgens handen en voeten geven? Het gaat erom dat er een mechanisme wordt ontworpen dat die publieke belangen kan vertalen in een zich voordoende situatie, zodanig dat er een afweging uit voortvloeit die voor de maatschappij wenselijk en aanvaardbaar is. Concreter kan ik het op dit moment niet maken.

De heer **Chavannes**: De definitie die werd gegeven leek me perfect. Daarom heb ik gepleit voor het uit elkaar halen van argumenten, opdat er niet een rooskleurig verhaal wordt gehouden, dat wordt gedreven door bezuinigingsnoodzaak, waarover op zichzelf een andere discussie of je daar voor of tegen bent, mogelijk is. Gemeenten willen van hun sportvelden af. Je kunt ook zeggen: we vinden sport belangrijk, zo belangrijk dat zo veel mogelijk mensen daarvan gebruik moeten kunnen maken, maar we kunnen dat niet betalen. We kunnen of de velden afstoten, of een grotere bijdrage vragen. Dat zou ik een eerlijker discussie vinden. Hetzelfde geldt landelijk voor allerlei onderwerpen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Dank aan de inleiders. Dit is inderdaad een complex probleem, waarover we hier al vaak gesproken hebben. Er moeten gradaties worden aangebracht in de mate van privatisering. Kan dat iets scherper worden aangegeven? Inderdaad maakt het te precies definiëren van de publieke belangen de zaak ingewikkeld. Maar als je dichter bij de Staat blijft, vindt een ander type weging plaats dan wanneer je een organisatie verder op afstand van de overheid plaatst. Het gaat niet zozeer om de inhoud van de belangen, als wel om de vraag of we een aantal indicatoren kunnen krijgen voor de manier van wegen.

Mevrouw **Stout**: Ik vind dit een zeer interessante gedachte. Gevoelsmatig klopt het wat u zegt: naarmate er minder sprake is van overheid, krijg je een andere afweging van belangen. Waar ligt dan het omslagpunt? Dat is interessant, daar heb ik geen antwoord op. Daarom trok ik net de parallel met het begrip «bestuursorgaan»: een bestuursorgaan evalueert. Privaatrechtelijke rechtspersonen die ook in de markt opereren, kunnen deels ook bestuursorgaan zijn, zodat ook zij een belangenafweging moeten maken die de toets der kritiek van de bestuursrechter kan doorstaan. Je ziet daar dus een vergelijkbare ontwikkeling als waar de heer Ganzevoort op doelt. Zeer interessante gedachte, en zeker onderzoekswaardig.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik ben Arjan Vliegenthart, ondervoorzitter. Ik heb een vraag aan de heer Chavannes. Hij zei dat het parlement niet buitengesloten moet worden als het gaat om de uitvoering, want de burger beoordeelt uiteindelijk de kritiek op die uitvoering. Er is veel over

te doen of het parlement zich moet bemoeien met de vraag of de treinen van NS wel op tijd rijden. Hoe zou een parlement dat op een zinvolle wijze kunnen invullen?

De heer **Chavannes**: Uw vraag snijdt een springend punt aan, want iedereen heeft zich vaak genoeg verzet tegen vooral de Tweede Kamer, die met de ochtendkrant in de hand zaken doet. Bij verzelfstandigde diensten – ik laat ik alle gradaties van die verzelfstanding onder die paraplu vallen – zie je dat men met z'n problemen nergens naar toe kan, behalve naar het call center. Dan is het logisch om naar de gemeenteraad, provinciale staten of de Tweede Kamer te schrijven dat men verontwaardigd is en dat er iets aan moet worden gedaan. Keer op keer zie je dat de betrokken bewindspersoon verklaart dat hij het zeer ernstig vindt, dat hij er niet over gaat, maar dat hij zal kijken wat hij kan doen. Dat geeft precies aan waar het probleem zit. Je kunt dat deels oplossen door binnen die organisaties te werken aan de arena's waarin burgers kunnen zeggen wat ze vinden en hoe ze het anders willen en wat ze missen. Het moet anders kunnen: een sterke, zelfbewuste Kamer die in uitzonderlijk zware gevallen over de uitvoering van belangrijke publiek gedefinieerde diensten de minister aan de tand voelt. Als je 35 soorten verzelfstanding hebt, heb je ook 35 soorten struikgewas eromheen qua verantwoordingsmogelijkheden. Dat alleen pleit al voor opschoning van die systematiek. De Kamer moet op belangrijke momenten kunnen zeggen: beste staatssecretaris, de trein rijdt niet. Hoe komt dat? En dat de staatssecretaris dan niet zegt: ik weet het niet, ik ga er niet over, maar ik zal het vragen, en ik geef ze weer een half jaar.

Mevrouw **Ter Horst** (PvdA): Ik dacht even dat de heer Chavannes in de val trapt waarin we 30 jaar geleden zijn getrapt: het bedrijfsleven kan alles beter. We moeten nu oppassen dat we niet in de val trappen van «de overheid kan alles beter». Daarom heeft de commissie, waarvan ik lid mocht zijn, geadviseerd om niet in die val te trappen en elke keer een belangenafweging te maken. We praten nu op welke manier dat zou moeten, wat interessante dingen oplevert. Ik denk dat we, voordat we toe zijn aan het best denkbare, eerst moeten kijken naar het meest haalbare. Het meest haalbare zou zijn als de Tweede Kamer, bij voorstellen die uit het kabinet komen over privatisering dan wel verzelfstanding zegt: de Eerste Kamer heeft daarvoor een model gemaakt. Met dat model in de hand kan een afweging worden gemaakt. Ik denk aan twee recente voorbeelden. Om te beginnen zijn dat de voorstellen rond het gevangeniswezen. Daar zit een privatisering in. Tweede Kamer, doe ons een plezier, pak dat model er eens bij en maak die afweging. Een ander voorbeeld is de nationalisatie van de publieksrechtelijke bedrijfsorganisaties, een voorstel waar minister Kamp mee zal komen. Ook daar zou het door de Eerste Kamer ontwikkelde model moeten worden gebruikt.

## **Thema 2: De inrichting en het functioneren van de Rijksdienst**

### **Sprekers:**

**Arnout Boot (lid WRR en hoogleraar Corporate Finance en Financiële Markten aan de UvA).**

**Peter van der Meij (Managing Director NautaDutilh).**

De **voorzitter**: De commissie heeft gepleit voor een meer eenduidig begrippenkader als het gaat om verzelfstanding en soortgelijke begrippen, en voor een uniform besliskader. Ze heeft voorstellen gedaan om één minister verantwoordelijk te maken voor het hele privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid, namelijk de minister van BZK. Er komt dus ook één SG die verantwoordelijk wordt voor dit hele traject. Het kabinet

heeft laten weten dat voorstel niet direct over te nemen. Daar moeten wij dus nog eens duchtig over spreken met het kabinet.

De heer **Boot**: Het is een groot genoegen om hier te zijn. Dank voor de uitnodiging. Politiek raakt mij zeer. Ik ben al jarenlang betrokken bij de zaken waar het hier om gaat. Ik was voorzitter van de SER-commissie die «Overheid én markt: het resultaat telt. Voorbereiding bepalend voor succes» heeft geschreven en ik ben me tegelijkertijd bewust van de moeilijkheid van governance voor alles wat enigszins bedrijfsmatig moet opereren, maar dat niet echt kan zijn. Ik was enige tijd ad interim-voorzitter van de RvC van WSW, een van de toezichthouders op de sector van de woningcorporaties. Die problematiek is, kan ik zeggen, politiek redelijk ingewikkeld. Dat probleem hebben we nog niet opgelost. Een van de aanbevelingen is om wat orde te scheppen in het diffuse en complexe landschap. Dan hebben we het over een eenduidig begrippenkader, een eenduidig besliskader, uniforme regels en de regierol bij BZK. In het laatste geval gaat de uitvoering naar de secretaris-generaal, die coördineert via het SG-beraad. Daarnaast betere sturingsmogelijkheden vanuit de politiek. Het kabinet wijkt af op twee punten, althans in woord. In de praktijk wijkt ze misschien op meerdere punten af van het advies. Het kabinet wijkt af op het punt van de regierol voor BZK, en als het gaat om het leggen van de verantwoordelijkheid bij de SG. Volgens mij ligt die verantwoordelijkheid daar al, dus het laatste vind ik wat minder zwaarwegend.

Misschien nog eerst een stapje terug naar de gemaakte analyse. Dan kunnen we zien of er een meningsverschil is tussen commissie en kabinet. De kern van het genoemde SER-advies is dat er een betere voorbereiding, uitvoering en monitoring moet zijn van het hele verzelfstandigings- en privatiseringsbeleid. Oplossingen moeten passen binnen de dynamiek van de publieke belangen. De publieke belangen veranderen trouwens niet zo vaak, het is meestal de onderlinge weging van publieke belangen die verandert. Je houdt rekening met de institutionele oplossing die je kiest, en met de onzekerheid voor de toekomst. Anders ben je bezig de vorige oorlog te voeren, en sta je binnen de kortste keren weer zaken te veranderen.

Verder is iedereen het erover eens dat de bestaande complexiteit moet worden aangepakt. Het kabinet is bijvoorbeeld bezig de zbo's door te lichten.

Hoe krijg je een effectief advies? Vergeleken met de 87 adviezen die al zijn uitgebracht, is de effectiviteit van dit advies niet op voorhand groter. En de vorige 87 waren niet zo effectief. Houdt dat precies verband met die twee punten waarop het kabinet wil afwijken van het advies van de commissie? Ik heb er enige sympathie voor dat een duidelijker regierol binnen de overheid zal helpen. De doodlopende weg die ook de commissie inslaat, is te suggereren dat verzelfstandiging en privatisering twee dezelfde zaken zijn, zodat de regie per definitie in een hand moet liggen. Dat is precies waar het kabinet op inspeelt. Privatiseringen zijn volgens het kabinet iets anders, en daarin heeft het gelijk. Houd niet blind vast aan het feit dat bij zbo's, privatiseringen en verzelfstandigingen de regierol in een hand moet liggen. Als het maar een duidelijke hand is. Ga dus niet suggereren dat privatiseringen en verzelfstandigingen één pot nat zijn. De regierol hoeft niet bij BZK te liggen, zolang er maar een heel duidelijke regierol is. Meer dan twee regisseurs heb je in het overheidsapparaat niet nodig. Dat haalt het hele kabinetscommentaar op dit punt onderuit. Ik ben het met de commissie eens dat een regierol met tanden cruciaal is. Dan valt er ten minste iemand aan te spreken.

Mijn volgende punt: in wat voor maatschappij leven we? De maatschappij vraagt aan de ene kant van de overheid een zekere zakelijkheid en voorspelbaarheid, maar tegelijkertijd is het maatschappelijke krachtenveld er een waarin de publieke verantwoording voor publieke taken belang-

rijker dan ooit wordt. Het doet er helemaal niet toe waar publieke taken worden uitgevoerd, de publieke verantwoording wordt vereist door de maatschappij. Ik ben bang dat die noodzaak van een publieke verantwoording van publieke taken de effectiviteit van het op afstand plaatsen dramatisch onderuit haalt. Je moet dus gaan nadenken over hoe je echte publieke verantwoording kunt gaan afleggen, dus zonder het te gaan doorschuiven, en zonder in de valkuil te trappen dat de overheid alles vanuit de departementen kan aansturen en kan regelen. Ik vermoed dat een veel scherpere scheiding in positionering noodzakelijk is. In zekere zin óf dichtbij, óf veraf. Ik denk dat je daar bijna toe gedwongen wordt. Waar ligt dat veraf? Het veraf ligt bij al die zaken waarin de overheid niet geloofwaardig is als ze zaken dicht naar zich toe haalt. Ik noem het mededingingsbeleid. Dat moet op redelijke afstand van de overheid staan, want de overheid is altijd een verdachte partij als ze daar iets van vindt. Dan heeft ze meestal een geheel eigen belang dat haaks staat op mededinging. Dat betekent dat mededinging verder van de overheid af moet worden gezet, omdat de overheid anders klem komt te zitten, aangezien de overheid niet wordt geloofd als zijnde een partij die daar belangeloos in zit.

Maar ik vermoed dat je andere zaken heel dicht bij de overheid moet halen, in termen van publieke verantwoording. Dat betekent dat de baten-lastendiensten – niet mijn terminologie, maar die van de commissie – steeds belangrijker worden. Verder denk ik dat de zbo's, in de rol die ze tot nu toe hadden, minder belangrijk worden, tenzij je hun taken anders definieert: de zbo's krijgen duidelijk een publieke verantwoording. Een van die twee moet gebeuren. Via een omweg ben je dan van de zbo's baten-lastendiensten aan het maken. Ik denk dat we die kant opgaan. Ik ben dus minder genegen om met de commissie te zeggen dat je de zbo's weer een eigen raad van toezicht moet geven. Ik denk dat heel veel zaken van de zbo's via het publieke proces zullen gaan lopen. Dat is onderdeel van de grote maatschappelijke behoefte aan publieke verantwoording van publieke taken, een behoefte die steeds sterker wordt.

Ik kom toe aan de ontbrekende elementen. Onderschat niet dat de overheid haar eigen belangen heeft. De SER heeft een besliskader gemaakt dat grosso modo aansluit bij dat van de Eerste Kamer. Ik denk niet dat daar heel veel licht tussen zit. Wordt ergens in het besliskader meegenomen welke belangen de verschillende partijen hebben? Als dat niet wordt meegenomen, weet je dat de geloofwaardigheid van de afweging niet optimaal is, omdat niet helder is gemaakt welke belangen de verschillende partijen hebben. Ik geef twee voorbeelden: het feit dat de woningcorporaties slechte governance hebben, en het feit dat de pensioenfondsen slechte governance hebben. Ik denk dat het de prikkel van de overheid was om ervoor te zorgen dat die governance slecht was. Dat klinkt heel extreem, maar het ministerie van SZW wil de pensioenfondsen altijd hebben als een soort Spielerei voor het arbeidsvoorwaardenoverleg, wat een beetje haaks stond op de heel sterke governance die Financiën wilde. Het ministerie van Wonen wilde de woningcorporaties los houden, want anders moesten ze steeds aankloppen bij Financiën om geld voor huisvestingsbeleid te krijgen. Het was makkelijker om af en toe een deal te maken met een woningbouwcorporatie. Dat stond haaks op een verscherping van de governance bij woningbouwcorporaties. De prikkels van de overheid in het geheel zijn cruciaal. Ik denk dat dat punt in het advies van de commissie ontbreekt. Dat geldt ook voor het SER-advies.

Laatste punt: onomkeerbare beslissingen zijn een probleem. Privatisering, met het verplaatsen van aandelenvermogen in de private sector, is eigenlijk een onomkeerbare beslissing. Privatisering is fundamenteel anders dan verzelfstandiging. Dat onderscheid moet heel nadrukkelijk worden gemaakt. Vanuit dat perspectief bezien is het dus helemaal niet erg dat privatisering de verantwoordelijkheid van een andere minister is.

In het geval van privatisering maakt het onvoorstelbaar veel uit of de overheid 100% van de aandelen heeft, of 99,8%. Als er een derde aandeelhouder bij zit, is het instrument van aandeelhouderschap puur een financieel instrument, met hoogstens de mogelijkheid om in een extreme situatie een vijandige overname tegen te houden.

Ten slotte: ik ben groot voorstander van wat voorgesteld is qua begrip-kader en beslisbomen. Het geeft een disciplinerend van het proces. Ik hoop dat dat de echte toegevoegde waarde van het geheel is.

De heer **Van der Meij**: Dank u wel. Dames en heren, het is al vaker gezegd: het rapport van de commissie en alle achtergrondstudies zijn zeer doorwrocht. De omvang en de kwaliteit dwingen respect af, en imponeren. Daartoe uitgenodigd, zal ik toch een paar kanttekeningen maken. Overeenkomstig de onderzoeksopdracht heeft de commissie vooral gekeken naar het verkeer van de publieke sector richting de private sector. Maar er is ook verkeer de andere kant op. De taakverdeling tussen overheid en markt is niet statisch. Terugtrekking van de overheid in verband met overheidsfalen en overheidsinterventie in verband met marktfalen hoeven niet strijdig met elkaar te zijn. Ook in de onderzoeksperiode van 1990 tot 2010 is sprake geweest van overheidsinterventie. Denk aan pps en tal van initiatieven op het terrein van afvalverwijdering. Niet wetend wat er in 2007 allemaal nog op ons af zou komen, heb ik toen wel eens gesproken van dynamische overheidsinterventie: het proces van in de tijd af- en toenemende overheidsbetrokkenheid bij bepaalde activiteiten. Wat dat betreft is het niet one size fits all. Een anekdote in dit verband: na de Tweede Wereldoorlog werd Renault bij wijze van straf geprivatiseerd, terwijl Volkswagen bij wijze van straf werd genationaliseerd. One size fits all gold toen ook niet. Maar rekening houdende met die dynamiek lijkt het mij goed om na te gaan, wat de bevindingen van de commissie betekenen voor de overheidsinterventies van de afgelopen jaren, en voor de interventies die bijvoorbeeld door middel van pps nog zullen plaatsvinden.

Verzelfstandiging moet bijdragen aan een doelgerichte uitvoering van de betrokken activiteiten en het verzakelijken van de relatie tussen de organisatie daarvoor en de betrokken overheid. De overheersende mening is dat dit meestal ook wel het geval is. De commissie heeft erop gewezen dat dit door het ontbreken van een nulmeting niet altijd kan worden aangetoond. Natuurlijk is het goed om te pleiten voor een nulmeting. De waarde daarvan moet echter niet worden overschat. Het effect kan ook worden onderschat, doordat je het effect wilt meten over een heel lange periode, en er ook altijd andere invloeden zijn, zoals technologische ontwikkelingen, die invloed zullen hebben op bijvoorbeeld de efficiency. Het effect kan ook worden onderschat, doordat aan de nulmeting een periode voorafgaat waarin al over privatisering, verzelfstandiging en marktwerking wordt gesproken. Voor het openbaar vervoer zou die nulmeting hebben moeten plaatsvinden in bijvoorbeeld 1990 en niet pas op het moment van het van kracht worden van de Wet op het personenvervoer in 2000. Hetzelfde geldt voor de energiesector. De dreiging van de aankomende marktwerking heeft ervoor gezorgd dat vooruitlopend op de invoering van de marktwerking de efficiency is verbeterd. Daar is naar mijn mening onvoldoende naar gekeken.

Verzelfstandiging en privatisering hoeven niet te betekenen dat de overheid daarna geen invloed meer kan uitoefenen. Daar zijn vele wegen voor. Om de doelstelling van die verzelfstandiging, de doelgerichte uitvoering van activiteiten, niet in gevaar te brengen, zijn terughoudendheid en parlementaire zelfbinding vereist. De titel van het onderzoeksrapport «Verbinding verbroken?» lijkt een neutrale vraag. De centrale aanbeveling, en daarmee een antwoord op die vraag, lijkt mij dat de Eerste Kamer in een eerder stadium betrokken moet worden bij de besluitvorming over privatisering of verzelfstandiging die raakt aan het

bestuurlijke ontwerp van de Staat. De vraag is wat het laatste betekent. Kijkend naar het besliskader geldt het voorgestelde informeren van de Eerste Kamer over verzelfstandiging en privatisering. Dat wordt dus in ruime zin uitgelegd. Stap 1 van het besliskader betreft ieder voornemen tot verzelfstandiging of privatisering. Ik wil de fasering uitbreiden en laten voorafgaan door een fase waarin uiteen wordt gezet of, en zo ja hoe, het parlement bij het beheer van staatsdeelnemingen wordt betrokken. In het kader van het beheer kunnen verstrekkende beslissingen worden genomen die van grote invloed kunnen zijn op de eventuele toekomstige privatisering. Het is vaak te laat als die pas bij het melden van het voornemen, fase 1 in het besliskader, naar voren zouden komen. Daarmee pleit ik niet voor een vergaande betrokkenheid van het parlement bij het beheer. Er zijn goede redenen voor een terughoudende parlementaire opstelling. Die spreekt bijvoorbeeld uit de Wet stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen, waarvoor mijn buurman Boot indertijd heeft gepleit. Bij de financiële instellingen is er bijzonder veel reden voor het op afstand zetten van het beheer, het scheiden van de verantwoordelijkheden van de minister van Financiën als aandeelhouder en zijn beleidsverantwoordelijkheid voor de financiële markten als geheel anderzijds. Indien die stichting als aandeelhouder wordt betrokken bij strategische beslissingen, zal ze als beheerder van de aandelen in beginsel zelfstandig daarover kunnen besluiten, tenzij sprake is van principiële of zwaarwegende beslissingen. Dat zijn beslissingen die wezenlijke gevolgen hebben voor de zeggenschap, het risico en het kapitaalbeslag van de Staat. Dat is een nogal open norm. Het lijkt mij raadzaam om dat verder uit te werken. Dat kan dan mede als voorbeeld dienen, zonder voorbij te willen gaan aan de verschillen tussen de deelnemingen in financiële instellingen en andere staatsdeelnemingen, voor het beheer van de deelnemingen in andere organisaties. Dat beheer komt overigens binnenkort al aan de orde. De minister van Financiën heeft een nieuwe nota staatsdeelnemingen aangekondigd die voor de zomer van 2013 moet verschijnen. Het weer zit mee, dat geeft misschien enig respijt, want het lijkt vooralsnog geen zomer. Uitgangspunt daarbij is de meest effectieve borging van publieke belangen en de toegevoegde waarde die het aandeelhouderschap van de Staat hierbij kan bieden. Het ligt dus voor de hand, de nog te verschijnen nota staatsdeelnemingen te betrekken bij het door de commissie voorgestelde overkoepelende debat over de staat van het openbaar bestuur.

Het grote gevaar van verzelfstandiging is dat de betrokken organisatie uit het oog en uit het hart raakt. Totdat zich incidenten voordoen die de aandacht van het parlement trekken. De commissie adviseert het kabinet, de minister van BZK politiek verantwoordelijk te maken voor privatisering en verzelfstandiging in het algemeen. Hierbij hoort volgens de commissie ook een sterkere adviesfunctie en toezichthoudende rol. Het kabinet daarentegen hecht eraan de huidige verantwoordelijkheidsverdeling in stand te houden. De minister voor Wonen en Rijksdienst is daarbij verantwoordelijk voor het externe verzelfstandigingsbeleid, met name ten aanzien van zbo's, de minister van Financiën voor het staatsdeelnemingenbeleid en de minister van EZ voor het marktordeningsbeleid. Het kabinet is van mening dat de specifieke expertise en kennis ten aanzien van marktordenings-, sturings- en toezichtsvraagstukken bij de verschillende departementen het best tot zijn recht komt.

Wat betreft het beheer van de staatsdeelnemingen lijkt het me inderdaad, gezien het zeer specialistische karakter van de werkzaamheden, beter die te concentreren bij een departement, te weten Financiën. Bij het grensverkeer tussen de publieke sector en de private sector hebben we te maken met een combinatie van publiekrecht, privaatrecht, openbaar financiën, bedrijfseconomie, de dynamiek binnen de publieke sector en die binnen de private sector. Kennis daarvan en ervaring daarmee zijn

zeer dun gezaaid, zowel binnen de publieke sector als binnen de private sector. Het is beter die ervaring niet te veel te versnipperen. Betrokkenheid van de vakdepartementen blijft vereist in verband met de specifieke kennis van het beleidsterrein en de beoordeling van het aandeelhouderschap in verhouding tot het gebruik van andere beleidsinstrumenten waarbij de vakdepartementen eerder betrokken zijn geweest.

Wat betreft de rol van het ministerie van BZK zie ik een belangrijke rol bij het onafhankelijke en effectieve toezicht op organisaties die én niet te maken hebben met de tucht van de markt én geen aandeelhouders kennen. Dat reikt verder dan het toezicht op de zbo's. De ervaringen met de woningbouwcorporaties laten zien dat we ons niet kunnen verlaten op goedwillende, maar ten gevolge van het ontbreken van een rechtstreeks eigenbelang onvoldoende betrokken toezicht. Hier ligt een taak voor het ministerie van BZK om ten aanzien van zbo's, maar ook rechtspersonen met een wettelijke taak, een rol te vervullen ten opzichte van andere vakdepartementen, zoals Financiën die vervult ten aanzien van staatsdeelnemingen. Hoe kun je als overheid zonder rechtstreeks opdrachtgeverschap, bijvoorbeeld in het lokale openbaar vervoer en het streekvervoer, of aandeelhouderschap met alle kanttekeningen die daarbij te maken zijn, de uitvoering van het publieke belang waarborgen? In een onderneming waar aandeelhouders of obligatiehouders niet goed georganiseerd zijn, ontbreekt het vaak aan een disciplinerende werking. Frijs, de oud-voorzitter van de monitoring commissie corporate governance, heeft in dit verband wel gepleit voor een meer actieve rol van de kapitaalverschaffers. Bij voorbeeld bij woningbouwcorporaties zouden volgens hem aandelen moeten worden uitgegeven die bij een administratiekantoor worden geplaatst.

Verder zou het ministerie van BZK meer toe kunnen zien op het daadwerkelijk evalueren van zbo's. Volgens de commissie heeft minder dan de helft, 48%, van de verplichte evaluaties van de zbo's plaatsgevonden. Een ander speerpunt zou de daadwerkelijke uitvoering van de uitvoeringstoets kunnen zijn. Hier ligt ook een belangrijkste taak voor de Eerste Kamer. Ik zie met alle bezuinigingen waarover wordt gesproken de bui al hangen. In de loop van de tweede helft van dit jaar, en ik sluit niet uit dat dat pas in december is, zal precies duidelijk worden wat de consequenties daarvan zullen zijn voor de uitvoeringsorganisaties.

Als laatste kanttekening stel ik voor dat de Eerste Kamer mede december dit jaar een hoorzitting hierover organiseert en daarvoor bijvoorbeeld de voorzitters van de raden van bestuur van het UWV en DUO, en de Belastingdienst uitnodigt om te vernemen dat ze de uitvoering van de per 1 januari volgend jaar geldende regelgeving kunnen garanderen.

De heer **Vliegthart** (SP): Ik wil nog even doorgaan op dat staatsdeelnemingenbeleid. De heer Chavannes zei dat er een verschil is tussen aandeelhouderssturing en beleidssturing. Ik hoor de heer Boot zeggen: als je geen 100% hebt, houdt het vrij snel op als het gaat om beleidssturing. Inderdaad, de regering komt met een nieuwe visie op wat de aandeelhoudersmacht vanuit de overheid zou kunnen zijn. In het rapport hebben we kunnen zien dat het denken daarover in de afgelopen 30 jaar aan de nodige ontwikkeling onderhevig is geweest, en dat het laatste visiestuk van Wouter Bos al weer heel andere accenten zette dan onder Zalm. Wat denken de twee sprekers hiervan? Is bij 100% staatseigendom beleidssturing mogelijk, en zo ja, hoe krijgt dat dan concreet vorm? Is dat iets anders dan sturing via de publieke weg, zoals we die normaal gesproken kennen?

De heer **Boot**: Ik denk dat veel van wat we gezegd hebben redelijk in elkaars lijn ligt. U zult begrepen hebben uit mijn opmerking over woningcorporaties dat ik het denken in termen van aandeelhoudersdiscipline als complementair aan de discipline die vanuit BZK kan komen op



woningbouwcorporaties, wat sceptischer beoordeel, om het zacht uit te drukken. Het lijkt mij de goede weg om te bepalen wat je van woningbouwcorporaties wilt behouden en wat niet, waarna je het laatste aan de markt overlaat. Daar past elke vorm van eigendom bij. Binnen de huidige brede doelstelling van woningcorporaties denk ik dat het buitengewoon ingewikkeld is om dat via wet- en regelgeving te regelen. Ik ben zeer terughoudend om daar private aandeelhouders in onder te brengen. Een aantal jaren geleden heb ik al iets geschreven over 100% aandeelhouderschap. Als je dat hebt, biedt dat mogelijkheden om tot een wat andere sturing te komen. Of je het wilt, is een tweede. Je kunt immers zeggen: het feit dat we 100% overheidsaandeelhouderschap hebben, betekent dat er in ieder geval geen idiote impulsen van die aandeelhouder komen. Het management zit waarschijnlijk aan beloningsstructuren vast die eerder bij Balkenende liggen dan bij AkzoNobel. Je hebt op dat moment het aandeelhoudersinstrument niet nodig voor andere doelstellingen. Die kun je op een andere manier regelen, doordat je 100% aandeelhouderschap hebt. Als je van 100% naar 99,8% gaat, geldt: als er in de toekomst sprake is van voortschrijdend toezicht of van andere politieke doelstellingen, en je hebt spijt van het feit dat je die aandelen in de markt hebt staan, heb je bij 100% aandeelhouderschap nog de mogelijkheid om dat te corrigeren. Als je private aandeelhouders hebt, wordt dat buitengewoon ingewikkeld.

De heer **Van der Meij**: Met het principiële verschil tussen 100% en een lager percentage ben ik het van harte mee eens. Wat is het belangrijkste? Op het moment dat je 100% van de aandelen hebt, zijn er tal van mogelijkheden om je invloed te waarborgen. Ook al zijn daar heel principiële discussies over mogelijk: uiteindelijk kun je als 100%-aandeelhouder aan het langste eind trekken. Een veel groter gevaar vind ik dat als iets wordt verzelfstandigd in een vennootschap waarvan de overheid 100% van de aandelen heeft, het effect van «uit het oog uit het hart» ontstaat. Je hebt als overheid wel daadwerkelijk beïnvloedingsmogelijkheden, ze worden alleen niet gebruikt. We moeten zoeken naar een instrumentarium om te bewerkstelligen dat het niet helemaal uit het oog raakt. Daar zou BZK een belangrijke rol in kunnen vervullen.

De heer **Boot**: Ik heb gezegd: of je het wilt, is een tweede. Dat heeft natuurlijk te maken met het feit dat de overheid mogelijk geen goeie aandeelhouder is. Vanuit Financiën kan disciplinerend worden afgedwongen door te zeggen: het aandeelhouderschap kijkt alleen naar financiële zaken, andere zaken moeten op een andere manier worden geregeld. Daar valt iets voor te zeggen. Wel kan het aandeelhouderschap worden misbruikt. Je houdt eerder een optie open voor de toekomst dan dat je via het aandeelhouderschap diffuse doelstellingen gaat nastreven.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik heb een vraag aan professor Boot. Die vraag gaat over de regierol en de voorkeur van de commissie om die bij BZK onder te brengen. U hebt daar wat bezwaren tegen. Ik heb de indruk dat dat komt omdat u zegt: privatisering is wat anders dan verzelfstandiging, en dat is weer wat anders dan staatsdeelneming. Je moet de expertise bij de departementen houden die daarbij betrokken zijn. Waarom zou het een niet met het ander kunnen worden gecombineerd? We hebben in diverse kabinetten gezien dat ministers zonder portefeuille en een program- of projectverantwoordelijkheid voortdurend te maken hebben met andere vakministers. Het voordeel van zo'n minister, die als het ware haaks staat op alle vakministers, is dat hij een second opinion heeft en kan sturen, samen met het vakdepartement, maar niet alleen dat. Is het niet beter om al die expertise bij één expertisecentrum binnen het Rijk te houden, met instandhouding van de kennis bij de vakdepartementen, inclusief de checks-and-balances binnen kabinet en rijksdienst?

De heer **Boot**: Het kan zijn dat ik me daarover onduidelijk heb uitgelaten. Dat gebeurt wel eens. Mijn opmerking was meer pragmatisch. Als het over staatsdeelnemingen en privatisering gaat, zit de kennis daarover bij Financiën. Ik ben helemaal voor checks-and-balances. Ik heb er niet zo'n bezwaar tegen als het kabinet aan privatiseringen en staatsdeelnemingen bij Financiën wil vasthouden, en als de countervailing power ten opzichte van de andere ministeries voor het veel grotere vraagstuk van de verzelfstandigingen ergens anders ligt. Als het kabinet er zo aan hecht dat Financiën dat kleine rothoekje van privatiseringen en staatsdeelnemingen houdt, dan moet dat vooral zo blijven. Inhoudelijk is er misschien wel iets voor te zeggen, maar zoals we weten is inhoudelijk voor bijna alles iets te zeggen. Als de rest bij BZK komt, is dat perfect. Dat zorgt voor de countervailing powers naar andere ministeries. Ga het gevecht met het kabinet op dat punt niet aan, want je kunt hetzelfde bereiken door het hoekje privatisering gewoon bij Financiën te laten.

De heer **Van der Meij**: Dat rothoekje is sinds 2007 wel verrot groot geworden. Er zijn immers enkele nationalisaties geweest die daar ook onder vallen.

De heer **Boot**: Dit is heel belangrijk. Woensdag komt de commissie-Wijffels met een rapport dat er redelijk uitziet. Daar worden geen revoluties in gepredikt, dus het betekent dat de financiële sector vooralsnog als onderdeel van de private sector moet worden gezien. Dat is het hele idee van de ordening in Nederland. Daar had je anders over kunnen denken, maar het rapport van Wijffels pleit ervoor om te zorgen dat banken in private handen zijn, met onvoorstelbaar grote publieke belangen. Ik vind de hele financiële sector semipubliek. De risico's zijn in ieder geval publiek. Maar het wordt geacht private sector te zijn. Door een toevallige omstandigheid heeft Financiën veel aandelen in de financiële sector bezit. Dat moet op een verantwoorde wijze worden georganiseerd, in de overgang naar terugplaatsing in de markt. Daar gaat deze commissie niet over.

De **voorzitter**: Dit maakt wel wat los.

De heer **Jansen** (SP): Dank u wel voorzitter. Er is zojuist door de heren Boot en Van der Meij gezegd dat er een essentieel verschil is tussen een situatie waarin de overheid 100% van de aandelen bezit, en een situatie waarin dat minder is. Mij lijkt het dat er nog twee andere cruciale kwalitatieve overgangen zijn, namelijk een situatie waarin de overheid een meerderheid van de aandelen bezit, dus meer dan 50%, en een situatie waarin ze minder dan 50% aandelen heeft. Dat is geen hypothetische situatie, maar dat is aan de orde. Binnenkort wordt waarschijnlijk een voorstel gedaan voor een minderheidsprivatisering van TenneT en de Gasunie, voor 49%. Wat voor verschil is er in de borging van publieke belangen vanuit de aandeelhouderspositie tussen een situatie waarin je 100% hebt, en de situatie waarin je een meerderheidsaandeel hebt? Bij beursgenoteerde ondernemingen wordt een percentage van 5% aandelenbezit al gezien als een strategisch belang, wat naar mijn mening betekent dat je dan als grootaandeelhouder al een zekere strategische positie hebt. Ik zou me heel goed kunnen voorstellen dat ook dat een zinnig percentage is om te koppelen aan publieke belangen, bijvoorbeeld strategische belangen vanuit verduurzaming van de energiesector. Er zijn veel nieuwe takken van bedrijvigheid waarvan het publieke belang groot is, en waarvan ik me kan voorstellen dat een minderheidsbelang van 5% voor een bepaalde zeggenschap kan zorgen, naast wettelijke kaders.

De heer **Boot**: Ik denk dat mijn collega hier veel beter antwoord op kan geven. De nuance van wat je precies kunt doen met een aandeelhouders-

positie, is voor een groot deel juridisch bepaald. Ik snap dat economen imperialistisch zijn en overal een mening over hebben, maar het is toch handig om van juristen te horen hoe het echt zit. Het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken van EZ heeft tegelijkertijd met mijn studie over aandeelhoudersbelangen een studie van een jurist gepubliceerd over het aandeelhoudersbelang, met precies deze vragen. Er zijn allerlei andere belangrijke grenzen, en dan niet alleen de meerderheid. Als je een substantieel belang hebt, ben je op de meeste aandeelhoudersvergaderingen in de meerderheid. Je hoeft geen eens de meerderheid te hebben, want er zijn allerlei andere juridische grenzen die bepalen wat je kunt doen met je aandeelhouderspositie. Het maakt wel degelijk uit welk percentage je hebt. Ik heb het grote verschil willen benadrukken tussen 100% en minder dan 100% in handen hebben.

De heer **Van der Meij**: Het lijkt me ook gevaarlijk om over allerlei grenzen en percentages te praten, omdat je het wel duidelijk in samenhang moet zien met allerlei andere instrumenten die op die activiteit van toepassing zijn. Treedt de overheid op als opdrachtgever? Treedt de overheid op als vergunningverlener? Je moet het aandeelhoudersbelang altijd zien in samenhang met de andere rollen die de beïnvloedende overheid ten aanzien van die activiteit wil spelen. Het is heel gevaarlijk om je blind te staren op percentages. Dat hangt heel erg af van de andere rollen die de overheid vervult.

De heer **Postema** (PvdA): Voorzitter. Ik wil nog een woord kwijt over de rol van het ministerie van Financiën bij deelnemingen. Naar mijn mening stellen de beide inleiders terecht dat het beheer thuishoort bij Financiën. Ik vraag mij echter af of de weging van het publieke belang daarbij niet minimaal ook een rol kan veronderstellen van het ministerie van BZK, zoals de commissie ook voorstelt.

Mijn vraag heeft betrekking op aanbeveling 7c, over het effectief toezicht. Hier is de vraag gesteld of het toezicht bij zelfstandige bestuursorganen moet worden uitgeoefend door een raad van toezicht. Dit staat dan tegenover het baten-lastenmodel, waarbij het toezicht feitelijk door het ministerie wordt uitgeoefend en waarbij de minister, onder andere door het parlement, rechtstreeks verantwoordelijk kan worden gehouden. De heer Boot zei dat hij zou willen dat dit onderscheid opnieuw wordt gewogen, zo heb ik het althans beluisterd. Hij sluit niet uit dat bij een nieuwe afweging de keuze in diverse gevallen op een baten-lastenmodel kan vallen. Ik wil dit nog eens «problematiseren». De heer Boot gaf het mooie, maar ook veel gebruikte voorbeeld van de mededingingsautoriteit. Daarbij is het duidelijk dat dit wel op afstand moet. Ik wil een paar andere voorbeelden geven. Wij zijn net bezig met de Pensioenwet en de versterking van het bestuur van pensioenfondsen. In feite gaan wij daarvoor raden van toezicht voorschrijven; dat is dus bindend. Ik zal dicht bij huis blijven en hier ook de universiteiten noemen. Is het de bedoeling dat wij op basis van dit soort overwegingen daarvoor de raden van toezicht afschaffen, of niet? Welke ideale toezichts- en verantwoordingslijn is er nu op basis van dit soort voorbeelden voor het hele speelveld? Uiteraard ben ik niet alleen benieuwd naar het oordeel van de heer Boot, maar ook naar het oordeel van de heer Van der Meij.

De heer **Van der Meij**: Net als de vorige sprekers, zegt ook de heer Postema dat een eenheidsworst niet gaat lukken. Ik heb inderdaad het makkelijke voorbeeld van de mededingingsautoriteit eruit gehaald. Hoe groter het ABP wordt, hoe meer de overheid verantwoordelijk wordt gehouden voor het beleggingsbeleid dat door ABP bij APG wordt gecoördineerd. Het ABP is daarvoor al bijna groot genoeg, want een derde van het aantal pensioengerechtigden valt al onder zijn verantwoordelijkheid. Als wij in Nederland maar één pensioenfonds zouden hebben

– dat is trouwens bijna het geval – kun je ernaar kijken zoals je wilt, maar dan ligt de verantwoordelijkheid bij de overheid. Dan is het de overheid die wordt aangesproken als de pensioenen door het ABP worden gekort. Die situatie hebben we al bijna bereikt. Dat heeft voornamelijk te maken met de omvang van het ABP. Als wij 1.000 kleine pensioenfondsen hadden gehad, dan had dit aspect waarschijnlijk in veel mindere mate een rol gespeeld. Dan zou het eerder worden gezien als een losse, bedrijfsmatige activiteit. Mogelijk had men het pensioen dan ook nog gezien als een privaat arrangement. De overheid heeft zich daar echter altijd nadrukkelijk mee bemoeid. Ik heb al heel gemeen gezegd dat de overheid in feite ook altijd de governance van pensioenfondsen verkeerd heeft gehouden. De overheidsbemoeienis met de pensioenen plaatst dit dus heel dicht bij de overheid. Die is niet veranderd, totdat hierover expliciet een contract is opgesteld. Dat doen we nu midden in de crisis. Je zult zien dat een en ander op afstand van de overheid kan worden geplaatst als het pensioencontract heel expliciet is.

Ik ben er natuurlijk uitermate voor dat er bij pensioenfondsen fatsoenlijke commissies, raden van toezicht, of hoe je ze ook noemt, zijn die toezicht houden op het beleggingsbeleid enzovoorts.

Universiteiten bevinden zich helemaal niet op dit speelveld. Als er bij een universiteit iets misgaat, wordt de minister wel aangesproken, maar er is een raad van toezicht die toezicht houdt, en dat is maar goed ook. Het wordt dus absoluut niet zwart-wit. Mijn opmerking moet dus in zoverre ook niet als zwart-wit worden gezien. Er zijn allerlei activiteiten waarbij de overheid direct wordt aangesproken. De activiteiten van de pensioenfondsen zitten ongelooflijk dicht bij de overheid. Door onze traditie met pensioenfondsen kan de overheid zich daar niet aan onttrekken. Dat had in het geval van de pensioenfondsen echter anders gekund.

Misschien geeft mijn collega een directer antwoord.

De heer **Boot**: Als de overheid kiest voor een baten-lastenstelsel zonder een raad van toezicht, maakt zij zich ontvankelijk voor allerlei maatschappelijke invloeden. Het is de vraag of je dat echt wilt. De overheid zou daarbij zeer terughoudend moeten zijn en zich daarvoor niet vol verantwoordelijk moeten maken. Ik denk daarbij aan het voorbeeld van de pensioenfondsen. Ik pleit dus voor een grote terughoudendheid, maar dan moet wel duidelijk zijn welke publieke belangen wel en welke publieke belangen niet in het geding zijn en hoe die worden gewaarborgd. De verschillende tinten grijs, waar de heer Chavannes over sprak, maken het natuurlijk wel ingewikkeld, maar mij lijkt dat de overheid veel op zich laadt als zij te snel een raad van toezicht toelaat en kiest voor een baten-lastenstelsel. Zij zou daar zeer terughoudend mee moeten zijn.

Mevrouw **Mei Li Vos** (PvdA): Ik heb een specifieke vraag over een punt in het betoog van de heer Boot. Hij zei dat de mededinging slecht belegd is bij de overheid omdat de overheid belangen heeft; je moet meer kunnen vertrouwen en dus zou je die zou je meer op afstand moeten zetten. Dit is tegennatuurlijk. De mededingingsautoriteiten – de OPTA, de Energiekamer en andere – zijn nu verenigd in de ACM, de Autoriteit Consument & Markt. Wij hebben hen juist aangesteld om als een strenge marktmeester toezicht te houden op de voormalige staatsbedrijven die wij hebben geprivatiseerd of verzelfstandigd. De heer Boot zegt nu dat wij dat niet moeten doen omdat hiermee allerlei belangen zijn gemoeid en dat wij dat nog meer op afstand moeten zetten. Wat bedoelt de heer Boot daarmee? Kan hij daar iets meer op ingaan?

De heer **Boot**: Ik weet niet of ik gezegd heb dat zij nog meer op afstand gezet moeten worden; ik heb gezegd dat zij op afstand moeten staan. Dat heb ik meer gezegd om een voorbeeld te geven van iets waarbij de overheid niet geloofwaardig is als zij daar direct verantwoording over

aflegt. Als de minister in een positie wordt gezet waarbij hij bij wijze van spreken iets moet zeggen over de concentratie of de concurrentie in een bepaalde sector – hij zal zo verstandig zijn om niets te zeggen over individuele bedrijven – dan lijkt mij dat redelijk ongeloofwaardig omdat hij daar een direct belang bij kan hebben. Hij kan bijvoorbeeld een direct belang hebben bij de energiesector; hij wil iets van die sector en deelt daarom cadeautjes uit om er zo voor te zorgen dat een bepaald energiebedrijf bereid is om zich te voegen naar zijn beleid. Het is prettig als je dat op afstand zet. Daarom hebben wij het ook op afstand gezet. Over de vraag of het voldoende op afstand staat, kun je discussiëren, maar dat is een andere discussie. De Eerste Kamer zal net als ik voorbeelden kennen waarbij het voorkwam dat de toenmalige directeur-generaal van de mededingingsautoriteit via de minister werd gebeld en gevraagd of hij niet wat soepeler kon omgaan met bepaalde private partijen. Die voorbeelden, die wij eerder met Italië associëren, zijn er in Nederland ook.

De **voorzitter**: De heer Kuiper heeft zich net gemeld en hij heeft alle tijd.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik wil geen kwartier spreken.

De **voorzitter**: Ik zie net dat het iets minder tijd is dan ik dacht.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik ga hier even op door. Dit is een interessante discussie. Professor Boot zegt dat er een beweging is van verzelfstandigingen naar de baten-lastendienst; het wordt binnen het ministerie getrokken. Dat houdt in dat allerlei wetgeving over verzelfstandiging er weer iets anders uit komt te zien. Voor elk concreet geval zijn er natuurlijk wetten gemaakt. Net werd een voorbeeld gegeven waarbij werd gezegd dat het belangrijk is dat op afstand van de overheid een onafhankelijk oordeel wordt gegeven. Dat geldt niet alleen voor de financiële wereld of voor de mededinging, maar zelfs voor kunstprijzen. Dat moet de overheid niet zelf doen. Dat wordt gedaan door bepaalde raden en dat is goed. Een ander criterium is steeds de regelgebonden uitvoering geweest, de uitkeringsfabrieken. Omdat zij telkens hetzelfde deden, konden zij op afstand van de overheid staan. Ik noem de Sociale Verzekeringsbank, enzovoorts. Ik begrijp dat dit in de denkbeelden van het kabinet in aanmerking kan komen voor een baten-lastendienst. De Belastingdienst is ook een baten-lastendienst. Als het een baten-lastendienst wordt, krijgt het een andere toezichtstructuur. Bij een baten-lastendienst is het ministerie immers in principe zelf toezichthouder. Dat vereenvoudigt dus het toezicht. Ik hoor daar graag commentaar op. De commissie heeft over de raad van toezicht bij een zbo, dus een echt extern, verzelfstandigd orgaan, uitgesproken dat daarbij eerst moet worden nagegaan of het orgaan terecht verzelfstandigd is op basis van de criteria. Twee daarvan hebben wij net gehoord. Als dat het geval is, dan moet ook het toezicht op een goede manier worden geborgd. Omdat sommige zbo's ontzettend groot zijn, kan er in een aantal gevallen reden zijn om je af te vragen of er op het ministerie wel voldoende deskundigheid is om het toezicht goed vorm te geven. Dat was voor onze commissie een belangrijke reden om te zeggen dat het in een aantal gevallen aanbeveling verdient om te zorgen voor een goede raad van toezicht bij een zbo. Over deze zbo is dan eerder gezegd dat zij terecht op afstand van de overheid staat, zodat zij een toezicht vergt dat op afstand staat van de minister.

De heer **Boot**: Ik ben er wat los mee omgegaan. Dat is typisch voor een econoom. Hij zet de baten-lastendienst af tegen het zbo en stelt vast dat er een discreet verschil is, maar voor een econoom er is geen enkele reden voor een discreet verschil. De econoom zegt dat een arrangement moet worden gekozen dat werkt. Als de praktijk daartussenin zit, dan is dat zo, hoe je het ook noemt. Het is dan ook eerder een juridische vraag. Ik ben

het op zichzelf met het standpunt van de heer Kuiper eens. Wij kunnen een categorie zbo's definiëren als zaken die per definitie om goede redenen op afstand van de overheid moeten staan en stellen dat de overheid er geen toezicht meer op kan houden omdat zij op afstand van de overheid staan. Binnen die tautologie moet daar een soort raad van toezicht bij. Veel organisaties heten een zbo terwijl zij helemaal geen zbo zouden mogen heten. In mijn optiek komen zij dichterbij een baten-lastendienst, of een zbo light. Ik denk immers in het continuüm; ik denk niet dat wij het ene of het andere juridische moeten hebben. Van de categorie organisaties die volgens de definitie van de heer Kuiper eigenlijk geen zbo zouden moeten zijn, zouden we of een baten-lastendienst moeten maken of een zbo zonder raad van toezicht. Voor hen is de raad van toezicht immers direct het ministerie.

De heer **van der Meij**: Een belangrijk verschil tussen een baten-lastendienst en een zbo is de disciplinerende werking. Het idee van een baten-lastenstelsel is dat je een duidelijke scheiding hebt van de geldstromen in de activa en passiva en dat dit tot een duidelijker verantwoordelijkheid van de baten-lastendienst leidt. Het is de vraag of je die disciplinerende werking daadwerkelijk behoudt als je daarboven niet langer een onafhankelijke raad van toezicht hebt. Bij een aantal activiteiten is dat dus ontegenzeggelijk nodig. Als de betrokkenheid van de overheid erg groot is, moet je inderdaad kiezen voor het baten-lastenstelsel. Je moet je er dan wel van vergewissen dat de toenemende betrokkenheid van de overheid ook kan leiden tot een verwatering van het onderscheid tussen deze dienst en de andere betrokken overheden. Het onderscheid dat de heer Boot maakt, is erg helder, maar het lijkt mij een grote valkuil om dan ineens te kiezen voor het ontmantelen van een aantal zbo's door daar de raad van toezicht weg te halen. Dan loop je het gevaar dat je het kind met het badwater weggooit. Na een aantal jaren zal dan namelijk blijken dat een verwatering optreedt tussen enerzijds de baten-lastenorganisatie en anderzijds de betrokken overheden.

De heer **Van der Linde** (VVD): Ik ga toch nog even in op de staatsdeelnames, al was het maar omdat ik zelf uit het kleine hoekje van financiën kom. Als de overheid al jarenlang voor 100% aandeelhouder is en er een publiek sausje overheen doet, hoe logisch is dan de rechtsvorm? Zou je het niet veel scherper moeten stellen? Of de overheid gaat erover en trekt het dan naar het publieke domein, of de overheid gaat er niet over, borgt de publieke belangen ergens anders en neemt gewoon afscheid. Het gaat hierbij om allerlei deelnemingen tegelijkertijd: de Nederlandse Spoorwegen, maar ook de Nederlandsche Bank of ABN AMRO. In de discussie mis ik het scherpe onderscheid: willen wij er wel of willen wij er niet over gaan?

De heer **Boot**: Als je eerst een aandeelhouderschap creëert en vervolgens zelf de aandelen houdt – dat is een 100% deelneming – dan moeten daar publieke belangen aan ten grondslag liggen die je volgens jouw overtuiging niet op een andere manier kunt borgen. Ik zou geen andere reden weten dan die welke toch terugvoeren naar het publiek belang. Dat geldt ook voor onzekerheid over de toekomst; ik refereer nu aan mijn opmerking van tien minuten geleden. Als je niet weet wat er morgen gebeurt, en het is voor jou belangrijk dat je ook morgen een bepaalde handelingsvrijheid behoudt, dan kan dat een reden zijn om geen aandelen in private handen over te doen. Het voert dus terug naar publieke belangen, publieke belangen vandaag of mogelijke publieke belangen morgen. Als die publieke belangen er niet zijn, of als je ervan overtuigd bent dat je die via wet- en regelgeving kunt borgen, dan is er geen reden om vast te houden aan de deelneming, in dit geval 100% deelneming.

De heer **Van der Meij**: Daar ben ik het van harte met eens. Het voorbeeld van Connexxion spreekt wel boekdelen. Iedereen zal het erover eens zijn dat het aanleggen van een openbare weg een publiek belang dient. Degene die de weg aanlegt, hoeft geen publieke partij te zijn. In 100 van de 100 gevallen wordt dit gedaan door private aannemers. Het is dan de vraag of het gebruik van deze weg door vormen van openbaar vervoer publiek of privaat moet zijn. Dat onderscheid is behulpzaam, maar het is wel historisch bepaald. Een- en andermaal is uitgesproken dat Connexxion moet worden geprivatiseerd; daar moet nog een stap worden gezet. Mij lijkt dat die lijn, gelet op de verschillende kabinetten, toch wel helder is.

De **voorzitter**: Goed het is bijna 15.00 uur. We hebben nu twee uur hier gezeten, dus het lijkt mij hoog tijd dat wij ons even vertreden. We gaan om 15.30 uur verder met de volgende ronde.

De vergadering wordt van 14.56 uur tot 15.30 uur geschorst.

### **Thema 3: Versterking van de parlementaire besluitvorming**

#### **Sprekers:**

**Jouke de Vries (hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden) en**

**Monique Leyenaar (lid Raad voor het openbaar bestuur en hoogleraar vergelijkende politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen).**

De **voorzitter**: Dames en heren. Het is weliswaar nog geen 15.30 uur, maar we gaan toch beginnen. Dat biedt de kans om eerder met de borrel te beginnen, wat voor sommigen wellicht een aantrekkelijk perspectief is, in ieder geval voor mij.

Wij zijn gekomen bij thema 3, de versterking van de parlementaire besluitvorming. Daarbij hebben wij het eigenlijk ook over onszelf, want de Eerste Kamer maakt deel uit van de Staten-Generaal, door sommigen «parlement» genoemd. De commissie heeft hier ook een aantal behartigenswaardige dingen over gezegd. Het gaat hier immers vooral over de kwaliteit van wetgeving.

Er is gezegd dat de Eerste Kamer periodiek een debat zou moeten voeren over de staat van het openbaar bestuur. Dat hebben wij vorige week al een beetje gedaan met minister Plasterk. Ik zie dat de rookwolken intussen wel een beetje zijn verdwenen, want het ging er af en toe heftig aan toe en het duurde ook erg lang. Ook dat was bij de Eerste Kamer.

Verder zou de Eerste Kamer eerder betrokken moeten worden bij processen van uitbesteding en dergelijke. Overigens is dat net al ter sprake gekomen. Ook het kabinet zou wat meer mogen doen dan wat het tot nu toe al doet.

Wij hebben bij dit thema twee sprekers. Ik geef graag als eerste het woord aan professor Jouke de Vries, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden en chef van de Haagse locatie van deze universiteit.

De heer **De Vries**: Ik ben Jouke de Vries, decaan van de faculteit, campus Den Haag. Dat is zo langzamerhand wat meer dan een locatie. Ik ben nu pas gekomen omdat ik een bijeenkomst van het faculteitsbestuur moest bijwonen. Wij worden overspoeld met studenten. In Den Haag zijn het er al bijna 1.000. De bestuurlijke plicht riep, maar ik vind het ook erg fijn dat ik ben uitgenodigd om hier iets over te zeggen.

Ik heb mijn betoog een titel gegeven en die luidt «privatisering, verzelfstandigingen en het handboek soldaat».

Tien jaar geleden kon je in Den Haag al horen dat je van goeden huize moest komen om een privatisering of een verzelfstandiging voor te

stellen. De ervaringen met sommige privatiseringen en verzelfstandigingen waren minder gunstig dan gedacht, en in de praktijk deden zich de nodige problemen voor. Op dat moment werd het binnen het openbaar bestuur populair om met agentschappen te werken. Bij een agentschap blijft de ministeriële verantwoordelijkheid overeind.

Tien jaar geleden was er dus al een beweging gaande: niet langer naar de markt, maar terug naar de overheid. Het is daarom de vraag waarom de Eerste Kamer pas in 2012 een parlementair onderzoek heeft ingesteld naar de gevolgen van privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Dat is naar mijn mening een beetje laat. Het is nog net geen mosterd, maar de maaltijd is wel genuttigd. De interessante vraag is of wij kunnen verklaren waarom de Eerste Kamer pas in 2012 een serieus onderzoek verricht naar de veranderingen in de rijksdienst, terwijl de privatiseringen en verzelfstandigingen al in 1980 zijn begonnen. Daar zitten 32 jaar tussen. Heeft dit alleen te maken met het feit dat politiek-organisatorische vraagstukken worden overgelaten aan de bureaucratie zelf, en dus aan de secretarissen-generaal? Of zijn er andere redenen?

Natuurlijk speelt de politieke desinteresse in organisatievraagstukken een rol, maar naar mijn idee heeft dit ook alles te maken met een dominant beleidsparadigma, zoals ik het eerder heb genoemd. Een beleidsparadigma is een verzameling van concepten en theorieën, waarmee de werkelijkheid wordt benaderd. De theorie van de beleidsparadigma's legt een verband tussen het lerend vermogen van de overheid en de mate van beleids- en organisatieveranderingen die de overheid doorvoert. De meeste veranderingen zijn incrementeel van aard: kleine stapjes. Het zijn kleine veranderingen als gevolg van technisch leren op basis van evaluaties. Grote veranderingen in beleid en organisaties vinden plaats in dramatische gebeurtenissen. Dan is sprake van sociaal leren.

In de theorie van het beleidsparadigma worden diverse fasen onderscheiden. In de eerste fase is er brede, ook politieke steun voor het concept van privatiseringen en verzelfstandiging. Veel voorstellen worden doorgezet, ook al is dat eigenlijk niet verstandig. Omdat in Nederland niet zo veel te privatiseren viel, werden na de eerste fase van privatiseringen verzelfstandigingen van overheidsdiensten populair. Binnen het openbaar bestuur werd het new public management aangeprezen. Dit kunnen we in het Nederlands vertalen met «de bedrijfsmatige overheid». In de tweede fase ontstaat een begin van commentaar, ook van de politiek. Het valt mij op hoe voorzichtig de commissie is, want het zijn toch waarlijk de vertegenwoordigers van de SP en de PVV die politiek kritisch waren en zijn over de veranderingen in het openbaar bestuur. Wellicht, omdat zij van de oppositie kwamen, konden de argumenten en oprechte zorgen van de tegenstanders buiten de discussie worden gehouden. Het lerend vermogen van de overheid is niet zo groot. Op basis van evaluatie vindt technisch leren plaats, met kleine aanpassingen. Macht is in de politiek nog altijd belangrijker dan intellectueel puzzelen. Ten slotte doen zich dramatische voorbeelden voor, waardoor het beleidsparadigma ter discussie komt te staan. Er ontstaat twijfel over privatiseringen en verzelfstandigingen. De tijd is dan ook rijp voor de partijen die een meerderheid vormen om tot onderzoek over te gaan. De ruimte voor parlementair onderzoek ontstaat dus als het kalf al verdronken is. Dat is het moment van sociaal leren. De druk van de buitenwereld wordt zo groot dat de verantwoordelijke instituties wel iets moeten doen.

Mijn eerste advies aan het parlement is dat het eerder met onderzoek zou moeten beginnen. Het parlement moet meer oog hebben voor problemen die eraan komen of die aan de gang zijn. Dat is lastig, maar in een tijd van big data moet beter te voorspellen zijn welke zaken dominant op de politieke agenda komen en welke niet. Het valt mij op dat bij alle parlementaire enquêtes die ik heb bestudeerd, er altijd wel mensen of organisaties zijn geweest die het in de beginfase van het beleid al bij het rechte eind hadden. Hun argumenten komen er echter niet doorheen. Zij



kunnen door de meerderheid worden buitengesloten. Personen die eerst voor gek zijn verklaard, hebben achteraf echter dikwijls gelijk. Zo lijkt het mij nu verstandig dat het parlement onderzoek doet naar de effecten van het financieel-economisch beleid. Er woedt een heftig debat over de voor- en nadelen van het bezuinigingsbeleid, austerity politics. Volgens niet de minste economen is het bezuinigingsbeleid in Europa verre van verstandig, maar men blijft op de eenmaal ingeslagen weg doorgaan. Ook vele politici twifelen aan deze ingeslagen weg, maar kunnen daar op de een of andere manier niet van afwijken.

Wij kunnen ook vaststellen dat er mensen zijn die vroeg hebben gewaar-schuwd voor privatisering en verzelfstandiging. De heer H.D. Tjeenk Willink heeft er bijna zijn levenswerk van gemaakt om jaarlijks zijn commentaren op de beleidsmatige overheid naar voren te brengen. In plaats van het serieus te nemen, begon de politiek ertegenop te zien dat de vicevoorzitter van de Raad van State weer een jaarverslag presenteerde. De heer Chavannes heeft jarenlang met een ijzeren regelmaat in een krant, waarvan ik veronderstel dat die ook hier wordt gelezen, puntige analyses gemaakt van de problemen binnen het openbaar bestuur. Maar van het parlementaire front geen nieuws. Dat heeft naar mijn mening te maken met de hardnekkigheid van het beleidsparadigma en het ontbreken van een alternatief. Het is lange tijd niet mogelijk om een goed debat te houden. De heersende politieke machtsverhoudingen sluiten dit uit. Uit de rapportage van de onderzoekscommissie blijkt hoe weinig politiek de Eerste Kamer in dit dossier opereerde. Dat is zeer opvallend, omdat het onderwerp betrekking heeft op het functioneren van de Staat. Het wel of niet uitvoeren van taken door de overheid, of taken overlaten aan de markt, behoort naar mijn idee tot de kern van politiek-economische vraagstukken die in het verleden door politieke economen en politieke filosofen zo druk zijn bediscussieerd. Niets over dit alles. Het onderzoek van de Eerste Kamer is zeer procedureel en bestuurskundig van aard en vervult daardoor de politiek-economische dimensies van de privatisering en de verzelfstandiging.

De hedendaagse politiek worstelt met normatieve vraagstukken en voert het debat naar mijn idee dus niet op het scherp van de snede. In het onderzoek komt niet naar voren hoe politiek het vraagstuk eigenlijk is. De steun voor de privatisering en verzelfstandiging was enorm. Het was een ideologisch concept dat in de eerste fase niet werd betwijfeld. Dat had natuurlijk te maken met de financieringsproblemen waar de welvaartsstaat mee werd geconfronteerd. Na het derde kabinet-Van Agt, het kabinet dat niet besloot, kwam het eerste kabinet-Lubbers in 1982 aan de macht. Het zette sterk in op de privatisering en verzelfstandiging, wat een breuk inhield met het Keynesiaanse economische beleid dat na de Tweede Wereldoorlog werd gevoerd. Die operatie kreeg later een impuls van internationale organisaties zoals de Wereldbank en het IMF. Zij waren de representanten van de zogenaamde Washingtonconsensus, die vooral betrekking had op privatisering en marktwerking. Deze Washingtonconsensus kreeg na de val van de Berlijnse muur een extra impuls. De operaties kregen ook nog eens een impuls van de Europese Unie. De Europese Unie is een sterk voorstander van privatisering, hoewel zij met verzelfstandigingen meer moeite had. Het is, volgens de Unie, in het kader van publiek en privaat vlees noch vis.

In de eerste fase ging men bij privatisering van de volgende assumptie uit: het marktmechanisme is een efficiënter besluitvormingsmechanisme dan het budgetmechanisme. In de economische handboeken is naar mijn idee allang bekendgemaakt dat de zuivere markt van volledige mededinging in de praktijk nauwelijks voorkomt. Als je privatiseert, moet er wel sprake zijn van marktwerking. De privatisering van het Loodswezen is in dezen een treffend voorbeeld. Het privatiseren van een monopolist betekende vooral dat de lonen stegen: het begin van de uit de hand gelopen salariering in de publieke en semi-publieke sector. Uit deze casus

werd duidelijk dat marktwerking door de overheid moest worden afgedwongen en dat dit leidt tot een explosie aan toezichthouders. De Staat kon op bepaalde onderdelen kleiner worden, maar dit leidde op andere plekken tot een toename van overheidsactiviteiten of van onafhankelijke toezichthouders. Marktwerking leidt dus tot meer regulering, tot meer beleid en tot de groei van toezichthouders en auditcommissies, met alle gevolgen van dien voor de mensen die hun werk willen doen en nu het gevoel hebben dat zij door de toezichthouders worden doodgeknepen.

Bij verzelfstandiging staat de assumptie centraal dat een scheiding tussen beleid en uitvoering mogelijk is. Deze assumptie leidde tot de bekende knip tussen beleid en uitvoering. Dat is naar mijn idee een van de grootste blunders geweest die men heeft begaan. De gedachte was dat beleid politiek is en de uitvoering van het beleid technisch en rationeel. In de praktijk bleek nu juist dat de uitvoering steeds politieker is geworden. Dat heeft te maken met ontwikkelingen in de media en het eerder genoemde Europa. De burger is hogere eisen gaan stellen. In de praktijk bleek ook dat de uitvoerende diensten een emancipatie doormaakten en binnen korte tijd in staat waren om zelf beleid te maken. Er ontstonden parallelle bureaucratieën. Er ontstond competitie met de oude moederdepartementen, en de verbinding tussen het beleid en de uitvoering werd inderdaad verbroken. Het leidde tot een politiek optreden van ambtenaren, die steeds meer opportunistisch gedrag tentoonspreidden. Het resultaat van de privatisering en de verzelfstandiging is dat een myriade van overheidsorganisaties is ontstaan, waarbij de overzichtelijkheid onder druk staat. Dat heeft geleid tot overheidsorganisaties waarbij de hoe-vraag vooropstaat, en niet meer de wat-vraag. Het is een complex systeem van overheidsorganisaties geworden waaruit de politieke verantwoordelijkheid is vertrokken. Het systeem wordt vooral met de term «complexiteit» omschreven. Beleid en besluitvorming komen daarin niet alleen rationeel tot stand, maar zijn steeds meer een reactie op onverwachte gebeurtenissen. Dit heeft geleid tot een onderminning van de politiek en tot Kamers die klagen dat zij te weinig of te veel informatie hebben om tot een juist oordeel te komen.

Wat valt mij nu het meest op in het rapport van de commissie? In de eerste plaats merk ik op dat het onderzoek, hoewel het in sommige cases wel diep gaat, uiteindelijk vrij beperkt is. N=4, zou ik willen zeggen. Dat rechtvaardigt geen harde, generale conclusies. Na het lezen van het rapport is het mij nog steeds niet helder wat de balans is van 30 jaar hervormingen van het openbaar bestuur. De stelling dat alles is mislukt, valt niet te handhaven, zeker niet op vier cases. Er zijn ook zaken goed gegaan, maar het is lastig om dat voor het voetlicht te krijgen. De dominante maatschappelijke opvatting is immers dat de markt het beter doet dan de overheid. In de tweede plaats valt mij in de reactie van de Kamer op dat alle overheidsorganisaties niet in staat zijn om met de gegroeide complexiteit om te gaan. Men doet aanbevelingen waarmee de positie van de Eerste Kamer of het parlement kan worden hersteld, terwijl de analyse juist duidelijk maakt hoe ingewikkeld de praktijk is geworden. Is er bij de Kamer een soort hunkering naar de oude rol van het parlement? Het is de reflex van elk parlementair onderzoek. We hebben een kader nodig, een beslisboom, en dan gaat het goed. Dezelfde toets hebben we gekregen bij het uitzenden van Nederlandse militairen naar het buitenland en bij de besluitvorming over grote infrastructurele projecten. Ik vermoed dat de voorzitter van de commissie, de heer Roel Kuiper, wel op de hoogte is van het diepe inzicht uit de Bijbel, dat de aarde woest en ledig is en dat wij daarom religies en ideologieën hebben uitgevonden om de wanorde te beheersen of de suggestie van orde te wekken. Als wij nu maar een handboek soldaat hebben, dan weten wij in de Eerste Kamer precies wat wij moeten doen. Ik waag te betwijfelen dat dit werkt, omdat op dit moment zeer forse krachten op het politieke

systeem inwerken. Ik doel daarbij op twee dominante ontwikkelingen, namelijk de globalisering van de economie en de technologisering van werkelijk alles.

Wat beeldend uit de rapportage van de commissie naar voren komt, is dat het parlement te weinig of te veel informatie heeft. De aanbevelingen zijn allemaal in de richting van meer hiërarchie, meer eenheid en meer primaat van de politiek. Ik vraag mij af of dit gaat werken. Dat doet de commissie zelf ook, want tussen de regels door begrijpt zij heel goed dat de wereld aan het veranderen is en dat er misschien een fundamenteel debat nodig is over de werking van de maatschappij en de instituties die daarbij horen, zoals het parlement. Dat dient niet alleen een debat te zijn over de inrichting van het openbaar bestuur, maar ook over de nationale staat in relatie tot de internationale en technologische ontwikkelingen. U zult mij vandaag niet horen pleiten voor het afschaffen van de Eerste Kamer. In mijn opinie is zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer nodig om het systeem te laten functioneren, maar de tijd van vergezichten en politieke sturing is voorbij. Deze aanbevelingen uit het handboek soldaat zijn volgens mij niet zo relevant. Wat is er dan wel relevant?

1. Het eerder agenderen van vraagstukken. Ik heb het voorbeeld van de financieel-economische problematiek van dit moment genoemd. Het zal echter lastig blijven, omdat het zowel in de Tweede als de Eerste Kamer om macht blijft draaien. Gelijk krijgen is iets anders dan gelijk hebben. Politiek bestaat niet alleen uit issues die op de agenda komen, maar ook uit issues die niet worden besproken. Het tweede gezicht van de macht.
2. Ruimte geven aan dwarse denkers. We moeten iets bedenken om dwarse denkers op de een of andere manier meer te betrekken bij de debatten in het parlement. Dat zal ook lastig blijven, omdat machts-politici, als er eenmaal een regeerakkoord is gesloten, niet echt openstaan voor argumentatie die niet overeenkomt met het gestolde vertrouwen of wantrouwen van het regeerakkoord.
3. Ik geloof eigenlijk nog het meest in het meer en beter gebruikmaken van evaluaties. Zoals zo vaak, constateer ik dat de Kamers zeer veel bevoegdheden hebben, maar daar niet altijd gebruik van maken. Het is op z'n minst merkwaardig te noemen dat verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei, door de Tweede Kamer niet geheel serieus wordt genomen. Als er eenmaal een besluit is genomen, lijkt de politiek zich terug te trekken en minder geïnteresseerd te zijn in de resultaten van het beleid en van de organisaties die zijn ingesteld. Een onderzoekscommissie die constateert dat evaluaties serieuzer moeten worden aangepakt, zou de verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei, serieuzer moeten nemen. Op deze dag zijn al heel veel privatiseringen en verzelfstandigingen de revue gepasseerd, maar dat heeft niet echt tot veranderingen geleid.

**De voorzitter:** Zo. Daar kunnen we het weer mee doen. Hartelijk dank, professor De Vries. Ik zeg ook eerlijk dat ik ervan genoten heb, en uiteraard ook van de andere sprekers, maar hier werden wij toch wel heel rechtstreeks aangesproken.

Ik ga meteen door naar mevrouw Leyenaar. Monique Leyenaar is hoogleraar vergelijkende politicologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Zij is ook lid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), waar de laatste tijd het een en ander over te doen is, maar dat terzijde. Het woord is aan u, mevrouw Leyenaar.

**Mevrouw Leyenaar:** Voorzitter. Ik spreek hier vooral als lid van de Raad voor het openbaar bestuur. De raad was uitgenodigd om zijn zienswijze op deze problematiek te belichten. Ik dank de Kamer daarvoor. In het verleden heeft de Rob geadviseerd over dit thema. Ik noem bijvoorbeeld het briefadvies van 2004, dat commentaar bevatte op het

rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid», van de werkgroep-Kohnstamm. Daarin werd volgens de Rob ongefundeerd gepleit voor het weer onderbrengen van de taken van de meeste zbo's bij hun moederdepartementen, iets wat nu dus weer ter discussie staat. Zoals bekend, heeft de voorzitter van de Rob, Jacques Wallage, zitting gehad in de klankbordgroep van de parlementaire onderzoekscommissie. Wat voor ons ligt, is een zeer degelijke studie, gebaseerd op verschillende soorten gegevens. Indrukwekkend zijn de vier casestudies, waarbij de methode van process tracing, de besluitvorming inzake vier privatiseringen en verzelfstandigingsprocessen, nauwgezet in kaart is gebracht. Niet alleen is het onderzoek door zeer deskundige personen uitgevoerd en hebben vele betrokkenen zich over de problematiek kunnen uitlaten, ook zijn er al sinds de publicatie ervan meer bijeenkomsten geweest waarin weer andere deskundigen zich hebben gebogen over de resultaten. Om die reden acht de Rob het niet zinvol om nog eens op de resultaten in te gaan en commentaar te leveren op het onderzoek. Onze bijdrage heeft eerder een meerwaarde door het thema «versterking van de parlementaire besluitvorming» in de context te plaatsen van twee belangrijke Rob-adviezen van de laatste drie jaar, namelijk Vertrouwen op democratie en Loslaten in vertrouwen – Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving. Ik wil dan ook eerst de context belichten. Vervolgens ga ik iets specifieker in op de aanbevelingen op dit thema. De genoemde Rob-adviezen gaan over de relaties tussen de overheid, politiek bestuur en samenleving. In het advies Loslaten in vertrouwen komt daar het domein van de markt nog bij. Net zoals in het onderzoek dat vandaag centraal staat, gaat het ook daarin om de ordening tussen die domeinen en de onderlinge relaties. Het uitgangspunt in beide rapporten is dat ontwikkelingen die zich in de laatste decennia hebben voorgedaan, bijvoorbeeld de individualisering, technocratisering, informatisering, economisering en mondialisering, een grote invloed hebben gehad op die relatie.

In Vertrouwen op democratie wordt uitgebreid ingegaan op de relatie tussen de samenleving en het politiek bestuur. Ik vat het even kort samen. De verhoudingen in de samenleving werden horizontaler, terwijl het politiek bestuur goeddeels als vanouds bleef opereren. Het ging daarbij dus uit van verticale, hiërarchische gezagsverhoudingen. De aanbevelingen in Vertrouwen op democratie zijn dan ook gericht op het aanpassen van de werkwijze van politiek en bestuur aan die nieuwe realiteit, om nieuwe verbindingen tot stand te brengen met die horizontalere samenleving, met burgers, maatschappelijke organisaties en maatschappelijke ondernemingen.

In Loslaten in vertrouwen, het andere rapport, wordt het ordeningsvraagstuk mede in het kader van het teruglopen van de financiële slagkracht van de overheid geplaatst. In dit advies gaat het dus ook om de relatie overheid, samenleving en markt.

Allereerst ga ik in op de relatie tussen overheid en samenleving.

Steeds vaker klinkt een pleidooi voor een samenleving die meer verantwoordelijkheid neemt voor de publieke zaak. Dat kan volgens ons ook, gezien het bestaan van een vitale samenleving in Nederland. Mensen en hun verbanden zetten zich in zonder concrete tegenprestaties te eisen. Zij zetten zich in voor de medemens, hun buurt, de gemeente en de natuur bijvoorbeeld. De vermaatschappelijking van publieke taken vereist echter wel een andere overheid, een overheid die kan loslaten. Het vraagt verder niet alleen om het overdragen van taken, maar ook van zeggenschap. Ik zal het wat concreter zeggen. Wij maken bijvoorbeeld duidelijk dat een consequentie voor de werkwijze van ambtenaren is dat men minder gaat sturen met geld en regels – het eerste wordt schaars, en regels zijn steeds minder gewenst – en meer gaat inzetten op communicatie als sturingsinstrument. Verder dienen ambtenaren een omslag te maken van beleid-

smakers naar procesmanagers. Immers, we weten dat plannen steeds vaker samen met belanghebbenden en betrokkenen worden opgesteld. Dan ga ik in op de relatie tussen de domeinen overheid, samenleving en markt. In het advies Loslaten in vertrouwen worden de opkomst en ontwikkeling van zogenaamde maatschappelijke ondernemingen beschreven. Dat zijn organisaties die publieke taken uitvoeren en daarbij te maken hebben met bedrijfsmatige en marktgeoriënteerde mechanismen zoals competitie en de noodzaak om zelf inkomsten te verwerven. Bij veel van deze maatschappelijke ondernemingen – denk aan de woningbouwcorporaties, maar ook aan de onderwijsinstellingen en de zorginstellingen – heeft de logica van de markt de overhand gekregen en wordt voornamelijk gestuurd op het bereiken van aan de markt gerelateerde doelstellingen. Daardoor zijn andere publieke belangen in het nauw gekomen en zijn perverse effecten opgetreden. Ik geef een voorbeeld uit de eigen omgeving. Het lijkt erop dat het aantal afgestudeerden voor de publieke financiering van het onderwijs belangrijker is geworden dan de kwaliteit van het onderwijs. Dat wekt fraude en ongewenst gedrag van leerlingen en van onderwijsinstellingen in de hand, zoals recente gebeurtenissen nog maar eens hebben laten zien. Maatschappelijke ondernemingen hebben dus te maken met meervoudige belangen, die dan ook zichtbaar en expliciet moeten worden gemaakt. Dat is vanmiddag ook al bij de discussie over het eerste thema genoemd. De Rob adviseert dan ook om sturing, toezicht en verantwoording afleggen niet te baseren op één sturingsmodel, één doelstelling of één prestatie-indicator, maar op meerdere. Verder moet verantwoording niet alleen worden afgelegd aan de formele toezichthouders, maar ook aan de voornaamste belanghebbenden, namelijk degenen voor wie de maatschappelijke ondernemingen hun publieke taken uiteindelijk uitvoeren. Dit sluit aan bij het standpunt van de WRR, die stelt dat de borging van publieke belangen geen zaak van de overheid alleen is, maar ook van het bedrijfsleven en van maatschappelijke organisaties. Andere uitgangspunten leiden tot andere, meer horizontale relaties tussen de afzonderlijke domeinen. Op hun beurt maken zij andere sturings- en verantwoordingsmechanismen noodzakelijk.

Dat brengt mij op de discussie van vanmiddag, over privatisering en verzelfstandiging en de rol van het parlement daarbij. Evenals de Rob vraagt u ook in de vraagstelling van het onderzoek expliciet aandacht voor de verhouding tussen burger en overheid. Ik noem enkele punten die refereren aan de eerder besproken aanbevelingen.

De commissie constateert dat bij de parlementaire besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging, de burger vooral in beeld was als klant, als consument en als belastingbetaler. De redenering is dat privatisering en verzelfstandiging zouden leiden tot meer marktwerking en daarmee tot meer keuzevrijheid en lagere tarieven voor burgers en tot meer doelmatigheid voor de overheid. De Rob onderstreept de conclusie van de onderzoekscommissie dat die beleidstheorie duidelijk te mager is. De burger en zijn verbanden zijn meer dan een consument en moet dus ook als zodanig tegemoet worden getreden. Het is vanmiddag al gezegd. Burgers zien wel degelijk het collectieve belang en een substantieel deel van hen is daadwerkelijk bereid zich voor dit collectieve belang in te zetten en daarvoor te betalen. De samenleving is voor de meeste burgers meer dan een optelsom van individuele belangen. Dit is naar mijn mening een van de resultaten van het SCP-onderzoek dat uitgevoerd is ten behoeve van de parlementaire onderzoekscommissie. Dit, en het voornemen om verbindingen te maken met de horizontaal georganiseerde samenleving zouden nog meer dan voorheen uitgangspunten moeten zijn voor de besluitvormingsprocessen van zowel de Eerste als de Tweede Kamer. Het parlement zou daarbij, aldus de Rob in zijn advies Vertrouwen op democratie, bijvoorbeeld kunnen differentiëren tussen ultimaat en primaat. Als burgers, bijvoorbeeld via hoorzittingen, burgerjury's en het

internet, een aantoonbaar grote stem in de beleidsvoorbereiding hebben gehad, dan ligt het ultiemaat van de besluitvorming bij het parlement. Als burgers deze invloed niet hebben gehad, kan de ultieme besluitvorming bijvoorbeeld via een referendum aan burgers worden overgelaten. Verder onderschrijft de Rob het pleidooi voor vormen van horizontale verantwoording van verzelfstandigde overheidsdiensten. Dat is dus in aanvulling op de verticale verantwoording tegenover minister en parlement. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om benchmarkexercities, visitatiecommissies, klantenpanels, gebruikersraden en om klachtenprocedures. In dit verband verdient het aanbeveling om algemene normen voor de governance van die uitvoeringsorganisaties vast te leggen. In zo'n wettelijke normering zouden idealiter de centrale waarden van de representatieve democratie moeten worden geïncorporeerd: het afspiegelingsbeginsel, het transparantiebeginsel, het meerderheidsbeginsel en het beginsel van publieke verantwoording. Op deze wijze zou de democratie niet zozeer verplaatst als wel verspreid worden. Niet alleen de regering, maar ook het parlement kan zijn voordeel doen met de bevindingen van de inzet van horizontale verantwoordingsmechanismen, niet als alternatief voor, maar als betekenisvolle aanvulling op verticale verantwoording. Die centrale waarde van de representatieve democratie zouden naar de mening van de Rob ook tot uitdrukking moeten komen in de samenstelling en in de werkwijze van raden van toezicht van zelfstandige bestuursorganen. Op die manier vervullen raden van toezicht een belangrijke, zij het aanvullende functie in het democratische systeem van checks-and-balances.

Ik ga nog specifiek in op de versterking van de rol van het parlement. De Raad voor het openbaar bestuur, en dat geldt ook voor mijzelf als wetenschapper en onderzoeker, onderschrijft het voornemen om de informatiepositie van het parlement te versterken door de genoemde evaluatie-instrumenten in te zetten. Terecht wordt geconstateerd dat informatie vooraf en het erbij betrekken van beide Kamers in een vroeg stadium even belangrijk zijn. Het parlement kan dan tegelijk als vertegenwoordiger van burgers zorgdragen voor een adequate informatievoorziening aan de samenleving. In zijn advies Vertrouwen op democratie constateert de Rob dat het parlement wat dat betreft ten opzichte van de uitvoerende macht een ongelijke strijd voert. Tegenover een corps van vele duizenden ambtenaren dat de regering ondersteunt, staan enkele honderden stafmedewerkers die Kamerfracties of de Kamer als geheel bijstaan. Het parlement zou zichzelf een stevige ondersteuning moeten gunnen, zo meldt de Rob in het rapport. Burgers en hun verbanden kunnen betrokken worden bij dit proces door tijdige transparantie over bijvoorbeeld de motieven om tot privatisering of verzelfstandiging over te gaan, over de verwachtingen, over de gewenste en mogelijke effecten en over het tijdspad. Het parlement moet die betrokkenheid gaande dat proces, als eenmaal formeel besloten is om het pad van privatisering en verzelfstandiging op te gaan, serieus nemen, bijvoorbeeld door het agenderen van openbare hoorzittingen met belanghebbenden.

De Rob en ikzelf als wetenschapper juichen elke bezinning toe, zo ook het periodiek stilstaan bij de staat van het openbaar bestuur. Ons inziens gaat het echter niet zozeer om het laten uitvoeren van weer een onderzoek, maar eerder om een brede reflectie op de principes en op de onderlinge relaties tussen de domeinen en binnen de domeinen tussen de actieve actoren. Dat dient te gebeuren aan de hand van actuele, gezaghebbende rapportages. U noemt zelf al de periodieke beschouwing van de Raad van State over de interbestuurlijke verhoudingen, maar wij kunnen ook nog noemen: de tweejaarlijkse rapportage over de staat van het bestuur van het ministerie van BZK en de jaarlijks door de regering gepubliceerde Staat van de Europese Unie. Uiteraard, en dat ligt ook voor de hand gelet op de wettelijke taakopdracht van de Rob, wil de raad zich inzetten voor

een inhoudelijke bijdrage aan zo'n brede parlementaire reflectie op de staat van het openbaar bestuur.

De **voorzitter**: Dank u wel, mevrouw Leyenaar. Ik kijk nu even naar de Kamerleden. We zijn hier en daar duchtig aangesproken.

De heer **Postema** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de beide sprekers voor hun bijdrage. Of de heer De Vries het nu leuk vindt of niet, in veel van zijn aanbevelingen herkende ik in zekere mate de aanbevelingen van de commissie-Kuipers. Ik noem het eerder agenderen van vraagstukken. Ik vraag mij daarbij wel af hoe wij een goede taakverdeling tussen de Tweede en de Eerste Kamer kunnen afspreken. Wij zijn er niet mee gediend als hun taken elkaar te veel overlappen. De tweede aanbeveling, namelijk om ruimte te geven aan dwarse denkers, was in andere bewoordingen ook een van aanbevelingen: hoorzittingen organiseren en daarbij uitdrukkelijk de variëteit bewaken. Eerlijk gezegd, meen ik dat wat wij hier vanmiddag doen, daarvan een voorbeeld is. De twaalfde aanbeveling van het rapport, waar de heer Chavannes ook over sprak, was om een betere en eerlijker duiding te geven van de EU-richtlijnen en EU-missives. Het parlement zou zich er beter van moeten vergewissen of het gaat om een echt dringende noodzaak of een gelegenheidsargument. Dat zou in dat soort hoorzittingen ook aan bod kunnen komen. Nu ik dit heb gezegd, wil ik mij vooral richten op het derde advies van de heer De Vries: hoe kun je evaluaties beter benutten? Mevrouw Leyenaar sprak daar ook over. In Nederland wordt enorm veel geëvalueerd en wij hebben ook enorm veel adviserende clubs. Ik ga er niet voor pleiten dat de Eerste Kamer over een grote onderzoekscapaciteit moet beschikken, maar gelet op de beperkte tijd die de Eerste Kamer heeft om ergens aandacht aan te besteden, denk ik weleens dat de Eerste Kamer beter geholpen is met een soort afstemming van hetgeen door de diverse clubs wordt onderzocht. Misschien wil de heer De Vries daar eens op reflecteren. Hoe kunnen wij het instrument van de evaluatie beter in lijn brengen met hetgeen een parlement aankan?

De heer **De Vries**: De eerste opmerking van de heer Postema is dat mijn aanbevelingen in feite niet zoveel anders zijn dan die van de commissie. Daar ben ik het wel mee eens. Ik heb alleen proberen te analyseren waarom een commissie pas na 32 jaar tot dergelijke inzichten kan komen. Wat gaat daaraan vooraf? Dat vind ik politiek-bestuurlijk gewoon interessant. Ik verwijt het de Eerste Kamer en de Tweede Kamer niet, maar waarom zijn er in de beginperiodes geen heldere evaluaties? Misschien zijn zij er wel, maar worden ze niet opgenomen. In de politiek heb je misschien dus wel gelijk, maar je krijgt het niet. Veel mensen in de politiek hebben deze frustratie. Ik vind dat dus niet zo verwonderlijk. Ik wil alleen analyseren waarom het zo lang duurt voordat het werkelijke grote leren in het politiek-bestuurlijk systeem kan plaatsvinden. De groep die kritisch is over privatiseren wordt groter. Dat is nog niet eens zo interessant; het gaat vooral om de beginperiode. Ik heb het meegemaakt, en als ik zo rondkijk, denk ik u ook allemaal. Het doorvoeren van privatisering was een aanvaard concept. Het werd niet echt betwijfeld. Veel lessen, die toch wel in de economische handboeken stonden, over het spoor et cetera, waren in feite eerstejaarsmateriaal, maar werden in de wind geslagen. Dan is er een bepaald paradigma waar je niet doorheen komt, totdat de eerste anomalieën komen, totdat de eerste critici zich laten horen. Ik meen dat een dergelijk paradigma ongeveer een periode van 30 of 35 jaar in beslag neemt. Je kunt dus lange tijd alleen maar heel kleine veranderingen doorvoeren, totdat het moment van sociaal leren komt. Dan kun je deze zaken pas fundamenteel ter discussie stellen. Dat is wat deze commissie doet. Dat hebben veel parlementaire enquêtecommissies gedaan. Zij komen niet vooraf, maar achteraf met een analyse. Het rapport van de

parlementaire enquêtecommissie is dan een hefboom voor het wel doorvoeren van die veranderingen. Dat vind ik gewoon interessant. Ik sluit mij aan bij de aanbevelingen van de commissie. Uit veel onderzoeken blijkt dat de bevoegdheden meestal wel aanwezig zijn, maar niet worden ingezet. Mij lijkt dat niet allemaal nieuwe dingen hoeven te worden bedacht, maar het moet wel beter.

Het andere punt dat de heer Postema noemt over de evaluatie, vind ik zelf ook erg lastig. Ik heb zelf al moeite genoeg om de kennis in mijn eigen vak bij te houden. Vroeger waren besluitvormingstheorieën gebaseerd op de beslisser die begrensd rationeel was: hij kon niet alles weten. Dat is één kant van de medaille. In de huidige informatiemaatschappij worden beslissers met te veel informatie geconfronteerd. Beide Kamers worstelen met de vraag hoe je daar doorheen komt, en niet alleen de Kamers. Dat gebeurt op maatschappelijk niveau. Ik zei al dat je de kennis in je vakgebied amper kunt bijhouden. Hoe je daarmee om kunt gaan, is inderdaad een goede vraag. Er zijn veel evaluaties. Evaluaties worden uitgevoerd door instituten van de Staat zelf, van de Eerste en de Tweede Kamer en van de Hoge Colleges van Staat. Daarnaast is er nog een enorme industrie aan bureaus, consultancyfirma's en denktanks. Om daar de goede punten uit te pakken en om dat tot een resultaat te brengen, is nog niet zo eenvoudig. Dat is dus een goed discussiepunt. U vindt het misschien armetierig dat ik hierop niet onmiddellijk het antwoord heb, maar ik vind het wel heel vreemd dat in de politiek niet de fractievoorzitters op de derde woensdag in mei serieuze debatten voeren als de verantwoording over het beleid van de organisaties van de Staat aan de orde is, terwijl de uitvoering zo veel belangrijker is geworden. Daarvoor zou je samenvattingen kunnen laten maken van veel rapporten die dat jaar zijn verschenen. Dan moet het kabinet wel erkennen dat het regeerakkoord achterhaald is als het is opgeschreven en dat de maatschappij zo snel gaat dat elk jaar een midterm review gehouden moet worden of het kabinet moet er zich van bewust zijn dat het regeerakkoord moet worden aangepast. Dat moet nu ook, want nu moet elke dag over de coalitie worden onderhandeld. We zouden verder moeten nadenken over de vraag hoe je dat doet. De aanbevelingen omarm ik eigenlijk wel, maar de vraag waarom een en ander zo laat gebeurt, vond ik het interessantst.

Mevrouw **Leyenaar**: Evaluatiestudies en enquêtes achteraf leveren veel informatie, leermomenten en leereffecten op, maar het probleem is dat bij een nieuwe privatisering of verzelfstandiging de omstandigheden weer zijn veranderd. Veel van die leermomenten en ervaringen blijven dan liggen. Daarom wordt er ook duidelijk voor gepleit om in een veel eerder stadium te onderzoeken en om bijvoorbeeld ook naar de ervaringen in het buitenland te kijken. Dat kan wel op een eerder moment. Dat zou je kunnen oppakken.

Hoeveel adviezen, evaluaties en onderzoeken kan het parlement aan? Dit is een van de redenen waarom de Rob heeft besloten om naast het uitvoeren van diepgaande onderzoeken en analyses, korte briefadviezen te geven waarin specifiek antwoord wordt gegeven op een concrete vraag. Dat is ook een manier voor adviesorganen om concreter handvaten te geven bij de vraag hoe men nu verder moet gaan. De universiteit kan dat natuurlijk ook doen.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik heb met fascinatie naar de heer De Vries geluisterd, als lid van de parlementaire onderzoekscommissie en als lid van de SP. Volgens mij hebben wij het dan twee keer verkeerd gedaan. Ik had echter ook zoiets van «if you are so smart, why are you not rich?» Wat moet het parlement doen om de tegendenkers in een vroeg stadium in stelling te brengen? Hoe kun je dat organiseren? Wat de heer De Vries beschrijft, ken ik nog wel uit het boek van Kuhn over wetenschappelijke theorieën. Die gaan een hele tijd mee, maar dan komt er langzaam maar



zeker een anomalie, en dat duurt eeuwig. In de wetenschap lijkt dat ook nog niet helemaal opgelost te zijn. Wat kan de politiek dan beter doen dan wat Kuhn beschrijft bij al die exacte wetenschappen, waar het ook heel lang duurt voordat tegendraadse ideeën volledig tot wasdom komen? Er moet eerst een crisis komen – dat zien wij hier ook, letterlijk – voordat het omdenken begint.

De heer **De Vries**: De heer Vliegenthart stelt terecht dat ik het beleidsparadigma leen van de wetenschapsfilosoof Kuhn, die altijd met de andere filosoof, Popper, zwaar debatteerde over de vraag hoe het bij de wetenschap gaat. De heer Vliegenthart heeft gelijk: het ging op dezelfde manier. Daarom heb ik die theorie vertaald naar het politieke systeem. Je ziet dat er in de politiek ook lang stabiliteit is, totdat iets gebeurt waardoor de systemen wel moeten gaan leren. Dan gaan ze op een ander niveau verder. Daardoor zit er nog wel een zekere vooruitgang in. Misschien moet het parlement ook de conclusie trekken dat het wel lang duurt maar dat, als het dan een keer zover is, je toch wel tot bepaalde inzichten en aanpassingen komt. De heer Vliegenthart vraagt mij hoe het dan wel moet, maar dit is mijn analyse. Ik denk dat het in de politiek altijd zo zal blijven doorgaan. We, of u, verlenen nu ook steun aan bepaalde opvattingen waar een meerderheid voor is. Ik weet heel goed hoe de politiek werkt. Dat snap ik wel. Dat verklaart ook waarom het vaak zo gaat en waarom wij heel lang denken dat we het goede doen. Dat is immers het beeld dat wij allen hebben. Zo beschouwen wij de werkelijkheid, totdat die ideeën zijn uitgewerkt. Privatisering en verzelfstandiging hebben het heel lang goed gedaan. Ik ben zelf uit de bestuurskunde voortgekomen. Bestuurskundigen hebben daar heel lang in hun adviezen aan meegedaan door te zeggen dat verzelfstandigen en privatiseren geweldig was. Het boek van Osborne en Gaebler lag bij elke directeur-generaal op het nachtkastje: zo moesten we het doen. De wetenschap heeft dat in die periode ook niet tegengesproken, op een enkeling na misschien. Ik heb al gezegd dat er in Nederland niet zo veel viel te privatiseren. De Nederlandse staat is in vergelijkingsperspectief niet zo groot. Er heeft wel privatisering plaatsgevonden, maar de verzelfstandiging werd snel daarna vlees noch vis. Daar heeft de commissie wel gelijk in; dat kader was niet helder. Dat hebben we wel geprobeerd met de kaderwet, maar die zaken lopen nog steeds uiteen. Toen kregen we de eerste grote problemen. Dan kom je uiteindelijk bij privatisering. Vandaag of gisteren stond het nog in de krant: er was een referendum gehouden over water. Dat zijn emotionele goederen. Als je daar aankomt, zie je dat de klanten weer consument en burger worden en dus hun rechten opeisen. Zo zijn er nu veel meer voorbeelden waardoor wij nu denken dat wij het op een andere manier moeten organiseren. We hebben echter nog geen alternatief of theorieën voorhanden om te duiden hoe we het dan wel moeten doen, en ik weet ook niet of die er komen. Ik denk van wel. Bij de vorige crisis, in de jaren twintig en dertig, heeft het tot 1936 geduurd voordat Keynes zijn general theory kon formuleren. Het duurt dus heel lang voordat je op basis van de gemaakte analyses constateert dat er een andere theorie moet komen. En die theorie alleen is nog niet voldoende om het beleid te veranderen, want dan heb je zelfs nog een grotere kladderadatsch nodig voordat mensen denken «oké, nu gaan we het een anders aanpakken». Ja, dit is een heel onbevredigend antwoord. Dat vind ik zelf ook.

De **voorzitter**: Soms kan een onbevredigd antwoord juist de Eerste Kamer veel verder brengen. Misschien moeten dwarse denkers maar eens in het kabinet. Ik kijk verder heel neutraal.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik ga even kort in op de 32 jaar dat dit heeft geduurd. In ons rapport hebben wij steeds gezegd dat dit niet het typische parlementaire onderzoek is. In het Britse Hogerhuis doet men dit

ook; daar noemen ze het onderzoek naar long term issues. Dit is nou typisch een long term issue. Heel veel enquêtes en onderzoeken zijn gericht op de korte termijn, en vaak op ministeriële verantwoordelijkheid. Dat hebben wij bewust niet gedaan. Ik meen dat het belangrijk is dat dit type onderzoek vaker wordt gedaan en wordt toegevoegd aan het parlementair instrumentarium. Trouwens, Adri Duivesteijn gaf als commentaar op de Fyra-enquête, die er volgens hem niet moest komen, dat een van de aanbevelingen van zijn commissie indertijd was dat de onderzoekscapaciteit van de Tweede Kamer moest worden versterkt. Die is ook versterkt, maar naar zijn opvatting nog steeds onvoldoende. Wij proberen te ondersteunen dat door het parlement meer instrumenten worden gehanteerd. Het parlement kan dat immers gewoon doen, tot en met het serieuzer bekijken van de evaluatiestudies, het uitnodigen van directeurs van zbo's en het organiseren van hoorzittingen. Laat dat dan ook gebeuren. Dat is misschien de drang en onrust die professor De Vries uitdrukt.

De heer **De Vries**: Daar heb ik zelf niets over gezegd, maar het is een oud idee van juristen om directeurs van verzelfstandigde diensten, die zelf een hiërarchie hebben gevormd, meer naar de Kamer te halen om hen daar verantwoording te laten afleggen. Daar kun je misschien veel verder in gaan. Dat vond ik een goede aanbeveling. Dan ga je echter mee met de trend. Misschien is dat ook het antwoord op de vraag van mevrouw Vos: waar zit je hier dan voor als bestuurskundige? Als wij in een fase zitten waarin verhoudingen horizontaler worden, zou je ook die organisaties verantwoording moeten laten afleggen in het parlement. Dat is heel interessant. De heer Kuiper daagt mij een beetje uit, en dat vind ik wel leuk. Dat verhoudingen horizontaler worden, vatten wij nu in het begrip «governance». Dat is nu heel populair: we moeten horizontale verhoudingen hebben. Dat zit ook een beetje in het rapport: de maatschappij ontwikkelt zich die kant op. Daar zouden wij verder over moeten nadenken. Als dat onze overtuiging is en als wij dat kunnen bewijzen, zouden wij de verantwoordingsmechanismen daaraan moeten aanpassen. Er wordt geschreven over horizontale verantwoording, over governance, maar we moeten niet vergeten dat er wel een parlementaire sturing moet blijven. Ik ben niet gekomen om te zeggen dat het parlement moet worden afgeschaft. Je moet alleen de juiste combinaties realiseren tussen de horizontale en de verticale verantwoording. Dat is het grote probleem. In het rapport wordt een concreet en goed voorbeeld hiervan gegeven. Je zou de invloedrijke directeurs van de zbo's meer naar de Kamer moeten halen om hen daar verantwoording te laten afleggen.

Mevrouw **Leyenaar**: Wij hebben ook de governancestructuur genoemd. Die zou je moeten formuleren en eenduidig, uniform, moeten maken voor de zbo's. Dat zou je dan wettelijk moeten vastleggen in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Wellicht is dat een richting waaraan gedacht kan worden. Dan heb je dat in ieder geval geregeld. Daarna moet je natuurlijk nog de relatie tussen het parlement en die instellingen regelen, zoals de heer De Vries al zei.

De **voorzitter**: Er wordt instemmend gemompeld.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik werd getriggerd door een aantal opmerkingen, onder andere door de opmerking van professor De Vries dat er bij alle mislukte projecten al heel vroeg iemand was die dat zag aankomen. Naar ik meen, noemde de heer De Vries hem de gek. Je kunt terugkijkend natuurlijk ook zeggen dat er altijd wel iemand was die een profetische gave bleek te hebben en die het wel zag. Mijn grote vraag is dan ook hoe je de gek en de profeet uit elkaar houdt. Anders gezegd: hoe weet je van tevoren of iets wat iemand zegt en tegen de draad ingaat, past in de

categorie gekte of de categorie profetie? Uiteraard is deze vraag niet te beantwoorden, maar hij relativeert de kritiek. Toen wij hierover het debat voerde, heb ik gevraagd hoe men aankeek tegen de manier waarop wij over privatisering spraken. In het rapport lees ik dat in de eerste en tweede fase allerlei eenzijdigheden voorkwamen in het perspectief van privatisering en verzelfstandiging, maar dat nu het gevoel heerst dat dit redelijk evenwichtig is. Er zijn nog wel wat punten en komma's die anders zouden moeten, maar het zou meer in evenwicht zijn dan in de vorige fase. Het grote probleem daarvan is, naar mijn mening, dat wij de schaduwkanten van ons huidige perspectief kennelijk te weinig zien, net zoals onze voorgangers die in de afgelopen decennia ook niet zagen. Wat kun je nu doen om scherper te krijgen wat de schaduwkanten zijn van de manier waarop we nu tegen privatisering en verzelfstandiging aankijken? Dit om te voorkomen dat over twintig jaar wordt gezegd: wel leuk dat rapport van 2012, maar toen waren er al enkele gekken die dat doorhadden, maar die zijn niet gehoord.

De heer **De Vries**: Het eerste punt is een belangrijk punt. Hoe kun je het onderscheid maken bij iemand die kritiek formuleert? Een individu of een kleine groep zal niet onmiddellijk serieus worden genomen door de machtsverhoudingen die er zijn. Dat heeft dus een bepaalde tijd nodig. Dat is heel moeilijk vast te stellen. Het is dus ook heel moeilijk voor een commissie om de juiste mensen uit te nodigen. Op dat moment kunnen zij dat immers nog niet vaststellen. Diegene krijgt immers niet meteen gelijk. Hij heeft misschien wel gelijk, maar hij krijgt het pas veel later, zoals ik al eerder zei.

Het rapport is in feite een onderbouwing van de theorie die ik al eerder heb geformuleerd, over paradigma's en over de manier waarop zaken veranderen. Als ik nu de indruk heb gegeven dat mijn mening haaks staat op de inhoud van het rapport, dan moet ik zeggen dat dit niet het geval is. Ik denk ook wel dat er geleerd is, maar, gezegd in mijn termen, dat dit lange tijd technisch leren is geweest, met kleine veranderingen. We zijn nu een heel eind, maar we weten nu nog niet precies welke kant het opgaat. Privatisering en verzelfstandiging zijn geen kleine dingen. Zij vormden een breukpunt in de politieke geschiedenis van Nederland. Ik heb het kabinet-Lubbers uit 1982 genoemd. Dat kabinet ging het totaal anders aanpakken. Dat moest zelf ook een draai maken. Premier Lubbers liep bij Den Uyl stage als Keynesiaan, zo is wel gezegd, maar tot hij in 1982 minister-president werd, moest hij alles doen met andere inzichten over de economie en de markt. Dat zijn zeldzame momenten. In die fase gaat iedereen mee met al die voorstellen, tot de fase waarin wij nu verkeren, waarin wij veel voorzichtiger zijn geworden met privatiseren, gelet op de effecten daarvan. We zitten nu met emotioneel zware onderwerpen waarover burgers sterke opvattingen hebben. Water en energie zijn lastig, en NS blijft een groot probleem omdat dit ook haaks stond op alle theoretische inzichten die er waren. We sleutelen er nu een beetje aan, en dit rapport zal daarbij een rol spelen, maar ik zie niet echt grote ontwikkelingen waardoor wij op dit moment denken dat wij het openbaar bestuur anders moeten organiseren of veranderen. Ook als een paradigma verandert, blijft het oude voor een groot deel bestaan. Alle organisaties die wij hebben geprivatiseerd of verzelfstandigd, zullen wel verdergaan. Mijn boodschap was dan ook dat het niet overal is misgegaan. Dat kun je misschien wel zeggen op basis van de studies naar de cases die je hebt geselecteerd, maar er zijn ook dingen goed gegaan. Mij lijkt dat het openbaar bestuur op deze manier blijft functioneren. We zullen daarin verbeteringen willen aanbrengen, maar nu zijn er weer andere ontwikkelingen waardoor burgers minder vertrouwen hebben in de instituties waar de Eerste Kamer een onderdeel van is. Wanneer is iemand een klokkenluider en wanneer is iemand een querulant? Het maken van dat onderscheid is erg moeilijk. Daar worden we dagelijks mee geconfronteerd. Wie

is de ziener, wie is de profeet, wie is de gek? Dat kan ik ook niet oplossen, maar het parlement kan zich wel meer openstellen voor kritische analyses. En dat gebeurt ook al een beetje.

De **voorzitter**: Ook dat punt is genoteerd. Wij zijn aan de laatste vragersteller toe, mevrouw Ter Horst.

Mevrouw **Ter Horst** (PvdA): Het is niet zozeer dat ik de oplossing heb, maar ik zat wel te denken aan wat de heer De Vries net zei. Het beeld dat ik voor dit proces gebruik, is de slinger van de klok. U gelooft niet in God, ik ook niet, maar wel in de tijd. Ik geloof echt dat het de slinger van de klok is in dit soort processen. Daarmee is uw vraag ook beantwoord: hoe komt het nu dat je de slinger van de klok niet in het begin kunt tegenhouden, maar wel aan het eind? Dat is helder, want de weerstand is in het begin natuurlijk veel groter dan op het moment dat de slinger van de klok op het hoogste punt is. Dan hoef je maar één zetje te geven en dan gaat hij weer terug. De vraag is in feite hoe je ervoor kunt zorgen dat de slinger – misschien zijn we nu toch een beetje toe aan een ander paradigma dan in de afgelopen 30 jaar – de andere kant op gaat. Vergeef mij als ik meer in de analyse blijf steken dan in de oplossing. Wat het moeilijk maakt, is dat degene die de slinger van de klok moeten tegenhouden, de mensen zijn van wie hun ongelijk net bewezen is. Bij dit onderwerp zijn dat namelijk de mensen die geloven in marktwerking. Zij houden nu hun mond, want iedereen zegt dat zij ongelijk hebben. Toch zijn dat de mensen die tegenwicht zouden moeten geven bij de gedachtevorming die er nu is. Dat is meer een analyse dan een oplossing, maar ik heb nog een positief punt.

De heer De Vries noemde net water. Er is één sector die niet het object van privatisering is geworden en dat is watersector. Dat komt door één dwarsdenker in het toenmalige kabinet: minister Pronk. Het komt dus ook voor dat iemand in het kabinet zelf dat soort dingen beïnvloedt.

De **voorzitter**: Het is tijd om het woord te geven aan professor Gerard de Vries. Hij is lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en hoogleraar wetenschapsfilosofie. In deze derde termijn raakten wij daar al enigszins aan. Aan hem hebben wij gevraagd of hij als afronding nog eens terug wil kijken op hetgeen vanmiddag is gepasseerd. Misschien kan hij daar conclusies aan verbinden of heeft hij aardige observaties gedaan. Dat helpt ons dan weer verder om ons goed voor te bereiden op het debat met het kabinet. Mijnheer De Vries, u hebt het woord.

De heer **Gerard de Vries**: Voorzitter, hartelijk dank. Het kabinet heeft in zijn wijsheid besloten om een gecombineerde reactie te geven op de parlementaire onderzoekscommissie en op het WRR-rapport Publieke zaken in de marktsamenleving. Ik zal een deel van de discussie van vanmiddag proberen te integreren met een aantal opmerkingen die zijn gemaakt in het genoemde rapport, waarvan ik een van de auteurs ben. Het kabinet heeft beide rapporten samengenomen. Daar is best iets voor te zeggen, maar tegelijkertijd is het zaak om de verschillen tussen het werk van de parlementaire onderzoekscommissie en van de WRR helder in het oog te houden. De parlementaire onderzoekscommissie deed onderzoek naar verzelfstandiging en privatisering. Zoals ik het lees, gaat het rapport een beetje meer over verzelfstandiging dan over privatisering, maar misschien was er ook meer verzelfstandiging dan privatisering. Verder gaat het over het borgen van publieke belangen, over de rol van het parlement en over de verhouding tussen overheid en burger. De WRR stelde zich de vraag op welke manier publieke zaken in een marktsamenleving behartigd kunnen worden en heeft daaruit consequenties getrokken voor het marktwerkingsbeleid, de liberalisering en privatisering. Zeker

gezien de discussie in de tweede ronde vanmiddag tussen de heren Van der Meij en Boot over de verschillen die toch wel bestaan tussen aan de ene kant verzelfstandigingsproblemen, intern of extern, en aan de andere kant privatiseringsproblemen, is het goed om een aantal opmerkingen die ik maak, te wegen. Zij gaan meer over privatisering en liberalisering dan over verzelfstandiging in strikte zin.

Hoe dan ook, de kabinetsreactie op beide rapporten is tamelijk simpel te duiden. Het kabinet legt sterk de nadruk op wat er allemaal al gebeurt en wat eraan komt. In innovatietheorieën wordt wel gesproken over het «not invented here syndrome». Dat is het idee dat, als iemand anders het heeft verzonnen, het niks kan wezen. Daar lijden veel kabinetsreacties aan en dat geldt in zekere zin ook hier. Er wordt weinig alert gekeken of men zelf iets kan leren. Er wordt hoofdzakelijk ingezet op een verdediging van de ingezette koers.

Dat in het verleden het nodige is misgegaan, concludeert zowel POC als WRR en het wordt ook door het kabinet onderkend. Ook de SER heeft daar in de afgelopen tien, vijftien jaar op gewezen. Hoe en in welke opzichten het misging, zijn belangrijke punten uit het POC-onderzoek. Interessanter is misschien toch de vraag waarom het zo misging. De discussie daarover duurt in feite al lang. Rond 2000, toen de eerste kritiek op privatiserings- en verzelfstandigingsoperaties kwam, was de reactie van economen zoals Sweder van Wijnbergen, Jules Theeuwes, Barbera Baarsma en Coen Teulings: de politiek is te ongeduldig, reageert te snel op incidenten, laat het proces niet tot zijn eind lopen, wacht de ontplooiing niet af. Daardoor zou de politiek het proces verstoren. Dat is één reactie waarin wordt verklaard waarom resultaten tegenvielen. In een latere reactie, in het genoemde SER-rapport en het POC-rapport, wordt gezegd: de juiste voorbereiding ontbrak, er waren te weinig en niet-adequate beslisvaarders, er was een gebrek aan overleg en betrokkenheid, onder andere van het parlement, en er was een gebrekkige monitoring van het proces. Kortom, er was te weinig regie.

Het interessante van beide reacties is dat wij de vraag waarom het is misgelopen, beantwoorden als ware het een schuldvraag. De schuld wordt dan gelegd bij de overheid, bij de politiek. Voor economen is het duidelijk dat politici – dit is een parlementaire omgeving; ik zal mij proberen parlementair uit te drukken – «ze niet allemaal op een rijtje hebben». Ook de POC heeft behoorlijk wat zelfkritiek, en dat is prachtig, tot het moment waarop zelfkritiek overgaat in masochisme. Dan denk je toch «kom op». Een merkwaardig soort anti-overheid en anti-politiek retoriek. De heer Chavannes sprak daar vanmiddag al over.

In het WRR-rapport hebben wij niet de schuldvraag gesteld, maar een andere toonzetting proberen te vinden. De raad heeft daarbij in zekere zin twee aspecten naar voren gehaald. Het eerste aspect is het triviale gegeven dat verzelfstandiging en privatisering betekenen dat het bestuur dat het beleid formuleert op een grotere afstand komt te staan van de plek waar de beslissingen over de uitvoering feitelijk worden genomen. Hier in Den Haag worden besluiten genomen over hoe het moet gaan, en daar in het veld worden de feitelijke besluiten genomen over hoe het gaat. Die kloof moet worden overbrugd. De vraag is of de arm van de overheid wel ver genoeg strekt om die kloof te overbruggen. Dat is het eerste probleem waar wij ons over hebben gebogen.

Het tweede aspect is het punt dat in de loop van de middag af en toe aan de orde kwam, onder andere bij mevrouw Stout. Er wordt voortdurend gesproken over de borging van publieke belangen. Persoonlijk denk ik dat publieke belangen behartigd moeten worden, maar goed. De behartiging van publieke belangen moet vaak plaatsvinden onder voorwaarden die snel veranderen. Dat geldt zeker bij marktwerking, want markten zijn zeer dynamisch. Daar staan ze om bekend en daar worden ze voor geprezen. Vanuit het oogpunt van publiek belang is dat echter niet automatisch goed nieuws, want dat kan ook betekenen dat een markt zich zo ontwikkelt dat

deze niet meer geëigend is voor het behartigen van het publiek belang. Daarnaast kunnen ook politieke preferenties veranderen. Publieke belangen zijn niet in beton gegoten. Ze gaan minder vaak dan ze komen, dat wel. Er is veelal sprake van een soort opeenstapeling. Als je de verschillende artikelen in de Grondwet bekijkt, zie je dat het wel af en toe iets afneemt, maar dat er toch wel vaak meer bij komt. Daarnaast is het op dit punt in de discussie toch wel goed om te zeggen dat «publiek belang» een raar begrip is. De betekenis ervan hangt sterk af van het niveau waarop je spreekt. Spreek je op een zeer abstract niveau, laten we zeggen in grondwettaal, dan is «publiek belang» toch een andere kwestie dan wanneer je vraagt of het in het publiek belang is dat er een maximale afstand is tussen een woning en een brievenbus. Een ander voorbeeld deed zich twee jaar geleden voor: is het in het publiek belang dat er toiletten zijn in iedere trein? Het maakt toch een beetje uit, of je het over het publiek belang van volksgezondheid of het leefmilieu hebt, of over het toilet in de sprinter. Ook hier geldt dat er dynamiek, ontwikkeling is. Arnout Boot heeft in het FD een keer het voorbeeld gegeven dat bij de privatisering van de telefonie bij KPN in de wet werd vastgelegd dat iedereen het recht moest hebben op een vaste telefoonlijn. Door de ontwikkeling van de mobiele telefonie heeft dat publiek belang aan gewicht heeft verloren. Je moet je dus realiseren dat de kloof tussen bestuur en uitvoering voortdurend aan verandering onderhevig is. De WRR heeft daarom geprobeerd na te gaan welke problemen deze afstand voor beleidsmakers oplevert. Daarvoor zijn een aantal cases onderzocht. Daarbij zijn drie punten naar voren gekomen. Tot mijn genoegen zijn deze ook vandaag aan de orde gekomen. 1. Als de afstand te groot is tussen de plek waar het beleid wordt geformuleerd en de bestuurstafels waar de beslissingen uiteindelijk worden genomen, dan moet deze kloof worden overbrugd door vele actoren en vele schijven. Dan ontstaat al snel een enorme onoverzichtelijkheid. De introductie van marktwerking in de zorg is daarvan het interessantste voorbeeld. Daarbij zijn ongelooflijk veel actoren betrokken. Zij hebben ieder hun eigen rol; zij hebben die rol moeten leren en moesten ook leren wat de rol van de anderen was. Dat werd een tamelijk chaotisch proces. Dat geldt naar mijn mening zowel voor privatisering als voor een aantal verzelfstandigingsoperaties. Een aanwijzing daarvoor is dat het aantal toezichthouders in de afgelopen twintig jaar enorm is gestegen en dat zich rond dat toezicht de nodige problemen voordoen. Als links wordt besloten en rechts wordt uitgevoerd, is het voor degene die controle houdt lastig om deze twee toch op de een of andere manier met elkaar in verband te brengen. 2. Het volgende probleem doet zich niet voor bij verzelfstandiging; daarvan kan ik althans niet zo gauw een voorbeeld verzinnen. Het doet zich echter zeker wel voor bij privatisering. Op een gegeven moment kan de genoemde afstand de jurisdictie van de nationale staat overschrijden. Nederland is een klein land met een kleine binnenlandse markt. De geprivatiseerde bedrijven staan op een gegeven moment toch voor de keuze: ondernemen we buitenlandse activiteiten zodat we groot genoeg worden, of worden we opgeslokt door een buitenlandse onderneming? Dat betekent dat een deel van de publieke dienstverlening in buitenlandse handen komt of dat een deel van onze publieke dienstverleners activiteiten onderneemt in het buitenland. De controle door de overheid op wat er gebeurt, neemt daardoor af, en niet alleen omdat het minder overzichtelijk is, maar simpelweg ook doordat de arm van de wet, de arm van de controle, niet ver genoeg reikt. 3. Het volgende geldt zeker alleen voor markten. In ieder dossier heeft men natuurlijk te maken met voortdurend wisselende omstandigheden. De technologie verandert, de samenleving verandert, politieke preferenties veranderen, noem maar op. Bovendien hebben wij te maken met markten die onvoorspelbaar veranderen. Dat verklaart voor een deel waarom een en ander af en toe zo slordig en rommelig verliep. In onze ogen heeft dat dus niet te maken met het feit

dat politici knullig optreden. Door al deze factoren is het simpelweg verschrikkelijk lastig om als de markttijger eenmaal uit de kooi is gelaten, die tijger toch weer een beetje te disciplineren.

Wij trekken daar drie conclusies uit. In de eerste plaats heeft de overheid in toenemende mate informatie-, normerings- en sturingsproblemen. Daar is vanmiddag het nodige over gezegd. In de tweede plaats moet je over operaties zoals verzelfstandiging en privatisering niet denken in termen van projecten, maar in termen van processen. Het idee van een begin, een korte overgangperiode en een eindsituatie waarin de doelen die in het begin zijn gesteld, zijn bereikt doordat voor de juiste instrumenten is gekozen, is een illusie. Dat is een sprookje. Het leven is een en al transitie, dames en heren. Maatschappelijk ordenen is een proces van vallen opstaan, bijsturen, fouten maken en noem maar op, en dat zal altijd zo blijven.

Die analyse maakt mij een beetje sceptisch over twee elementen in het POC-rapport. Het eerste element is het idee dat een goede voorbereiding aan de hand van een goed gekozen besliskader bepalend is voor succes. Dat is de titel van het SER-rapport uit 2008. De POC merkte het echter zelf al op: het aantal besliskaders dat in de afgelopen twintig jaar de revue heeft gepasseerd, is tamelijk fors. Het zijn er op z'n minst een stuk of tien. Op een gegeven moment moet je je dan toch de vraag stellen wat de kracht zal zijn van nummer elf. Arnout Boot stelde deze vraag ook al. Naar ik meen, sprak hij over 80. In de derde plaats ontaarden al deze besliskaders in checklists. Het is in dezen interessant om even naar bladzijde 16 van de kabinetsreactie te kijken. Daar staat dat het kabinet het besliskader van de POC omarmt, weliswaar niet voor de eigen activiteiten, maar wel voor de communicatie met het parlement. Kennelijk wil het parlement dat zo; het kabinet legt zich daarbij neer. Voor de eigen activiteiten heeft de regering haar «integrale afwegingskader». Vervolgens schrijft het kabinet: dit is een nuttige checklist voor de communicatie met het parlement. Wat door de POC werd gepresenteerd als een afwegingskader of een besliskader is dan in acht of negen regels een checklist geworden. Het tweede punt, dat door een flink aantal sprekers vanmiddag is genoemd, is het idee dat nulmetingen nodig zijn om het proces te kunnen monitoren en beoordelen. Zelfs in het onderzoek dat EZ in 2008 naar marktwerking heeft verricht, wordt echter al opgemerkt dat de methodologische problemen van evaluaties van het marktwerkingsbeleid gigantisch zijn. Vaak weet je pas achteraf wat je in het begin had moeten meten en weten. Als je nulmetingen verricht, is de neiging groot om terug te vallen op het soort karakteristieken dat kenmerkend is voor de eindgebruikers: de prijs, de kwaliteit, klantvriendelijkheid en dat soort zaken. De burger wordt gereduceerd tot klant. De POC maakt daar terecht bezwaar tegen. Het parlement dat om zo'n nulmeting vraagt, stelt zich eigenlijk ook op als een soort grote consumentenbond. Dat is een rol die het parlement niet past. Leveringszekerheid, langetermijnsysteemrisico's, de stabiliteit van het systeem: je zou eigenlijk naar dat soort zaken een nulmeting moeten verrichten. Die zijn echter een stuk lastiger te meten dan klantvriendelijkheid of de prijs van een dienst. Dat geldt ook als achteraf wordt gemeten. Is het feit dat een dienst na privatisering met minder werknemers toe kan, nou goed nieuws of slecht nieuws? Het is slecht nieuws voor degenen die op de werkgelegenheid letten; het is goed nieuws voor degene die denken dat marktwerking de efficiency verhoogt. We moeten toch wat sceptischer zijn over een rationele controle op dit soort lopende processen. Richard Nelson, een interessante econoom, heeft ooit een prachtig artikel geschreven – ik zet mijn professorenpet even op – waarin hij ingaat op de vraag waarom het voor de Amerikanen makkelijker is om een man op de maan te zetten dan om de gettoproblemen op te lossen. Denken dat het tweede probleem op dezelfde manier kan worden aangepakt als het eerste is een technocratische illusie. Betekent dit dat wij altijd zullen aanmodderen? Nee. Er is niets tegen goed

voorbereiden. Ik denk alleen dat je beter kunt specificeren waarop die voorbereiding gericht zou moeten zijn. Als de analyses die de WRR heeft uitgevoerd hout snijden, dan kun je daar wel iets over zeggen. Dan kun je zeggen dat je, als de afstand tot het bestuur groter wordt, je de vraag moet stellen hoeveel tussenschakels je nodig zult hebben om die afstand te overbruggen. En welke checks-and-balances heb je nodig om die tussenschakels in de klauwen te houden? Op welke manier denk je dat de onoverzichtelijkheid die door de vele actoren en tussenschakels ontstaat, door bijvoorbeeld informatievoorziening kan worden overbrugd? Dat zijn heel specifieke vragen die je bij een verzelfstandiging en bij privatisering zou moeten stellen. Idem dito met betrekking tot de vraag in hoeverre je kunt verwachten dat de afstand groter wordt dan de jurisdictie van de Nederlandse staat.

Als je marktwerking introduceert, is het toch de vraag wat je aan onvoorspelbaarheid accepteert. Heb je eigenlijk wel een exitstrategie? Als je privatiseert, heb je die. Je kunt dan weer nationaliseren. Maar zoals we uit de bankencrisis weten, is dat een paardenmiddel en ongehoord duur. Denk bijvoorbeeld aan ABN AMRO.

Misschien moeten we constateren dat de overheid niet meer in staat is om sommige zaken die wij als publiek belang aanmerken, adequaat te behartigen. Ik meen dat dit punt ook in de discussie een rol moet spelen. Dan komt toch de vraag naar voren wie dat behartigen van die publieke plannen wel op zich neemt. Hierbij kun je bijvoorbeeld denken aan duurzaamheid, maar ook aan een aantal andere zaken. Deze vraag beslaat ongeveer de helft van het WRR-rapport, waar ik bij dezen nog even een advertentie voor wil plaatsen. Welk soort voorzieningen heb je dan nodig? Mevrouw Stout sprak daar ook al over in tamelijk abstracte zin. Kun je publiekrechtelijke, of misschien wel privaatrechtelijke, arrangementen maken waardoor zaken van publiek belang toch adequaat worden georganiseerd? In hoeverre vormen publiekrechtelijke zaken, bijvoorbeeld de mededingingswet, eerder een obstructie voor het behartigen van publieke belangen dan zij dat zij daarbij helpen? Op dat soort vragen kom je dan uit. Ik doel daarmee op de beperkingen van de overheid, niet gezien vanuit een ideologisch gezichtspunt, maar vanuit het volgende idee. Stel je wilt dat een aantal zaken van publiek belang wordt behartigd. Je besluit dat dit niet door de overheid, maar door anderen kan of moet worden gedaan en concludeert dat de arm van de overheid voor het houden van controle daarop te kort is. Dan is het toch de vraag op welke manier je daar dan wel greep op houdt. Die vraag viel buiten het bestek van de POC, maar het is toch een beetje vreemd dat dit kabinet het niet nodig heeft geacht om überhaupt een reactie op die kwestie te geven. Doet u mij dus een lol en stelt u daarover een vraag in het parlement.

**De voorzitter:** Dank u wel, mijnheer De Vries.

Ik had nog een opmerking willen maken over dat laatste, over wat een kabinet allemaal wel en niet doet. Daar hebben wij hier zo allemaal onze eigen ervaringen mee. Deze vraag is in ieder geval genoteerd.

Wij zijn aan het eind gekomen van deze intensieve, maar ook heel interessante middag. Het is niet aan mij om conclusies trekken, maar ik denk dat wij veel vruchtbare dingen hebben gehoord waarmee de Eerste Kamer het debat met het kabinet na de zomer ook daadwerkelijk kan aangaan. Dat geldt voor de weging van de publieke belangen, waarover wij zeker interessante dingen hebben gehoord, maar ook voor de reorganisatie van de rijksdienst en over onszelf als onderdeel van het parlement. Dat was zelfs af en toe hilarisch. Er is genoeg om in de spiegel te kijken.

Uiteraard bedank ik allen die vanmiddag hebben gesproken. De experts hebben ons meegenomen op de lange tocht in deze problematiek. Dat is niet zomaar een loos woord, want ergens onder deze tafel staan presentjes, die ik nu ga uitdelen.



Mij rest nog de laatste, aangename taak om u allen van harte uit te nodigen voor het nuttigen van een borrel.

Sluiting 16.53 uur.