

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

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

Aanvang: 13.00 uur

Voorzitter: de heer R. Kuiper

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

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

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

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

 Eerst een woord van toelichting op het onderzoek als geheel. De Eerste Kamer doet onderzoek naar het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid dat de rijksoverheid heeft gevoerd in de decennia die achter ons liggen. Het gaat om de gedeeltelijke of gehele verkoop van bedrijven en diensten die in handen waren van de overheid en het op afstand plaatsen van delen van de ambtelijke organisatie. Dat beleid heeft grote veranderingen gebracht in de samenleving en in het functioneren van de overheid. Over de uitkomsten daarvan wordt tot op de dag van vandaag een brede maatschappelijk en soms ook kritische discussie gevoerd. De Eerste Kamer heeft dat ook geconstateerd. Aangezien deze Kamer zich wil richten op de kwaliteit van wetgeving, de uitvoerbaarheid van wetgeving en op wie er betrokken was bij de besluitvorming, heeft zij behoefte aan een

systematische terugblik. Daarvoor is deze parlementaire onderzoekscommissie ingesteld. De commissie richt zich in haar werkzaamheden op de totstandkoming van het beleid, de parlementaire besluitvorming en de wijze waarop is gerekend met de belangen van de burger. De commissie wil lessen trekken voor de toekomst.

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

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

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

Mevrouw **Sint**: Dat zal ik graag doen. Misschien is het goed om vooraf te zeggen dat Binnenlandse Zaken samen met Financiën het beraad van secretarissen-generaal ondersteunde en dat ik bij dat beraad zat in de hoedanigheid van ondersteuner. Ik was toen directeur bij Binnenlandse Zaken. Binnen het overleg van de secretarissen-generaal werd heel veel

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

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

Mevrouw **Sint**: Dat weet ik niet precies, maar als je terugkijkt naar de periode van de jaren tachtig, kun je vaststellen dat de rijksoverheid toen een aantal taken uitvoerde, zoals de Staatsdrukkerij en de Staatsuitgeverij, die ook door de markt konden worden gedaan. Op zichzelf was het niet zo vreemd dat deze discussie op gang kwam en dat rondom een aantal zaken, die tot dan toe binnen de overheid waren gedaan, de vraag op tafel kwam of dat wel zinvol was. Het kon immers door de markt overgenomen worden. Als ik de

film terugspeel, denk ik dat die op zichzelf logische gedacht in die periode wel heel ver doorgevoerd werd, tot voorbij het punt waarop de vraag aan de orde was: moet deze taak wel door de overheid worden gedaan of kan die aan de markt overgelaten worden en levert dat voordelen op?

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

Mevrouw **Sint**: Ik geef een concreet voorbeeld dat mij altijd is bijgebleven, namelijk de verzelfstandiging of privatisering van het loodswezen. Daarmee werd in feite een dienst op afstand gezet die een monopolie had. Als je een monopolist creëert, die dus geen concurrentie heeft, is dat niet per definitie voordelig voor degenen die van die dienst gebruik moeten maken. Het is, zo herinner ik mij, vooral een bekend voorbeeld geworden, omdat na de privatisering de beloningen van de top stegen en er een invloed was op de tarieven zonder dat daarmee de dienstverlening op zichzelf beter werd. Er was immers geen concurrentie.

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

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

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

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

De **voorzitter**: Daar spreken we straks met u over door. Ik ga mij richten tot de heer Bekker en ik stel hem dezelfde vraag.

U hebt een lange staat van dienst bij de rijksoverheid en bij de ambtelijke organisatie. U bent in de jaren negentig even weggeweest en heeft toen iets anders gedaan. Toch denk ik dat ik aan u de vraag kan stellen wat eind jaren tachtig, begin jaren negentig, volgens u het klimaat in de rijksdienst was bij discussies over privatisering en verzelfstandiging.

De heer **Bekker**: Ik heb de periode inderdaad met twee petten op meegemaakt. Eerst vrij lang als plaatsvervangend secretaris-generaal van VROM en later als partner van Twynstra Gudde. Ik heb ook het gevoel dat het klimaat voor verzelfstandiging en privatisering eerder is ontstaan dan in 1990. Bij de start van Lubbers I, de reactie op de sterke problemen van dat

moment, de komst van Lubbers, Ruding en Korteweg als thesaurier-generaal, met het andere denken over aanbodeconomie en andere zaken, is in sterke mate het klimaat geschapen voor privatiseringen. Een aantal grote privatiseringen is toen ook ter hand genomen. In de slipstream daarvan is een aantal kleinere tot heel kleine privatiseringen meegenomen. Die kleinere betroffen vooral de facilitaire diensten van het Rijk. Dat is in de tweede helft van de jaren tachtig ontstaan. Dat is niet zozeer door de secretarissen-generaal, maar door de plaatsvervangend secretarissen-generaal sterk aangestuurd. Dat waren de mensen belast met vooral de apparaatzorg. Het Rijkscomputercentrum, het Rijksinkoopbureau, de Rijksautomobielcentrale en de Staatsdrukkerij, dat waren eigenlijk privatiseringen die iedereen goed uitkwamen en die ook brede steun hadden in de ambtelijke dienst, ook onder de medewerkers. Er waren natuurlijk wel protesten van medewerkers die zoiets hadden van: wat gaat er nou gebeuren. Die protesten waren niet erg sterk. In die stroom is er een aantal doorgeslipt. Het loodswezen hoort daarbij.

De **voorzitter**: Waarom gebruikt u het woord "doorgeslipt"?

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

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

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

De **voorzitter**: Rijksinkoopbureau.

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

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

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

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

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

De heer **De Grave**: Nee, maar goed. Ik wil goed begrijpen waarom er dingen doorslippen. Blijkbaar werd er gekeken van: hé, zo'n privatisering van het

loodswezen is mooi, want dan haal je bepaalde targets. Die scherpste die er nu is, was er toen inderdaad ook ambtelijk dus niet.

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

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

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

De **voorzitter**: De rijkscommissarissen.

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

De **voorzitter**: Als ik u zo beluister, constateer ik toch dat de ambtelijke dienst zag dat de politiek dit soort besluiten nam en dat de ambtelijke dienst dat vanzelfsprekend vond. Die volgden de politiek. Tot het rapport van

mevrouw Sint verscheen, werd niet meegedacht over criteria die door de ambtelijke dienst moesten worden gehanteerd of die bij de besluitvorming moesten worden gehanteerd. Is dat correct?

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

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

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

De **voorzitter**: Nog een vraag, daarna stel ik een vraag aan de heer De Ridder. Een van de doelen was een beperking van de omvang van het aantal ambtenaren in dienst van de rijksoverheid. Ik kijk naar de getallen door de jaren heen. U kent die vast. Die getallen zijn betrekkelijk constant. Het ambtenarenapparaat in Nederland, dus de ambtenaren op een of andere manier in dienst van de overheid, is betrekkelijk constant in omvang. Er zijn de externe verzelfstandigingen geweest, in de vorm van zbo's, en de privatiseringen waarbij mensen in een andere cao terecht zijn gekomen. Wat is uw commentaar daarop, ook afgezet tegen de indertijd geformuleerde ambities en het idee van kerndepartementen? Er waren veel minder ambtenaren nodig, die alleen nog maar met beleid bezig zouden zijn.

De heer **Bekker**: Dat was ook het idee. Ik denk dat dit niet gelukt is. Het is tot op heden een worsteling. Ik zag net de cijfers over de afslanking van het programma van de rijksdienst waar ik verantwoordelijk voor was. Die is perfect gelukt. De totale afslanking is heel groot geweest, behalve bij de beleidskernen, die in het laatste jaar zelfs weer zijn gegroeid. Dat is niet goed

gelukt. In vergelijking met het buitenland hebben wij in verhouding grote beleidskernen. Ik moet wel zeggen dat onze totale centrale overheid, ondanks alle verzelfstandigingen, een redelijk constante omvang heeft als je de ministeries en zbo's bij elkaar optelt. Dat ligt in de orde van grootte van 180.000 mensen: 120.000 bij de departementen en 60.000 bij de zbo's. Die verhoudingen zijn ook weleens anders geweest. De omvang is betrekkelijk constant. Op het ogenblik is aan de kant van de zbo's de meeste discipline te zien bij afslanking en bedrijfsvoering. Ik zag net dat de totale omvang van het staatsapparaat met ruim 10.000 fte's is afgenomen, vooral door de teruggang van de grote zbo's.

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

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

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

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

managementkwaliteit en in meer speelruimte. Men hoefde niet alles voor te leggen aan het centrale apparaat.

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

De heer **Bekker**: Ja, ik behoor wel tot de groep die vindt dat objectief gesproken de overheid steeds beter is gaan functioneren. Een groot probleem vormt de verwachtingen van de overheid. Als die verwachtingen nog groter worden, zal de overheid het nooit echt goed doen. Ik vind echter de verbeteringen en de kwaliteit van zowel de overheid als de collectieve sector, de zorg met name en het onderwijs, zeker goed.

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

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

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

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

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

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

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

De **voorzitter**: Dank u wel. Mijnheer De Ridder, wij spreken nu over het functioneren van extern verzelfstandigde diensten. U bent hoogleraar. U bent vandaag aanwezig als deskundige. U bent verder ook betrokken geweest bij de bezinning rondom de commissie-Scheltema, toen in Nederland voor het eerst de discussie opkwam over de manier waarop wij zbo's of

verzelfstandigde diensten moeten organiseren in relatie met de rijksoverheid. Het was eigenlijk rond de jaren negentig dat het bewustzijn begon te groeien dat hierin ordening nodig was. Wat waren destijds uw gedachten over het proces van externe verzelfstandiging?

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

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

De heer **De Ridder**: ... op allerlei verschillende manieren. Eigenlijk zag je in de beginperiode, eind jaren tachtig, begin jaren negentig, dat het allemaal min of meer, rijp of groen, werd opgezogen. Dat is althans mijn waarneming van buitenaf. Een van de interessante discussies waarbij ik betrokken was, was de verzelfstandiging van de studiefinanciering, wat later de Informatie Beheer Groep is geworden. Dat was toch wel een beetje een eigenaardig proces. Wij begonnen met het idee van de verzelfstandiging om er een juridisch zelfstandige dienst van te maken, waarbij beschikkingen formeel niet meer door de minister werden genomen maar door de leiding van de dienst. Gedurende dat proces kwamen er allerlei andere invloeden binnen en dat leidde ertoe dat het niet meer een zelfstandig bestuursorgaan was, zoals er toen trouwens al honderden waren, maar een zelfstandig bestuursbedrijf.

Daarin was niet alleen sprake van geen ministeriële zeggenschap over de beschikkingen die door de dienst werden genomen, maar ook niet over de bedrijfsvoering. De gehele organisatie werd als het ware buiten de zeggenschap van de minister gebracht. Dat was eigenlijk de eerste manier waarop dit in Nederland werd gedaan. Daarbij kwam nog dat wij ook met de gedachte werden geconfronteerd dat deze organisatie zelf de markt op moest gaan om voor de minister, de overheid, en in concurrentie met marktbedrijven, geld te verdienen.

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

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

De **voorzitter**: U zegt eigenlijk: er was een klimaat in die tijd waarbinnen bedrijfsmatig werken door de overheid breed werd omarmd. Het hing dus in de lucht, niet alleen in Nederland, maar internationaal. Tal van gedachten daarover kwamen destijds binnen. Die werden geabsorbeerd, maar het werd, in mijn woorden, een kluwen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De **voorzitter**: Een onafhankelijk oordeel.

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

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

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

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

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

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

De **voorzitter**: Ja, goed.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De heer **De Ridder**: Een van de kenmerken van dat "rijk en groen" waren de vele contradicties in de manier waarop erover werd gesproken. Wij willen

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

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

De heer **De Ridder**: Je kunt zeggenschap op heel veel manieren beperken. Ook op dat punt past maatvoering. Over welke punten vinden wij dat de minister niks meer te zeggen moet hebben? Wij hebben bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar de reclassering. Dat was heel grappig. De minister had hier formeel niks over te zeggen. Het was al heel lang, traditioneel, een zelfstandig bestuursorgaan. Tegelijkertijd had de minister wel het budgetrecht. Via de begroting en de toelichting daarop werden zo veel eisen gesteld dat de minister in feite toch de controle had.

De **voorzitter**: "Maatvoering" is het kernwoord. In de rijp en groen-fase was die maatvoering niet altijd het toegepaste recept.

Ik geef nu het woord aan college Terpstra, die verder zal spreken over de inhoud van het rapport Verantwoord verzelfstandigen.

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

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

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

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

Mevrouw **Sint**: Wij constateerden -- het is zo-even ook al even ter sprake geweest -- in onze discussies in de commissie het volgende. De opdracht was eigenlijk helemaal niet om een denkkader neer te zetten. De opdracht was om gewoon te kijken naar een viertal praktijkgevallen van verzelfstanding. Dat doende, want zo is het rapport begonnen, kwamen wij tot de conclusie dat, toen wij de uitkomst van alle gesprekken op ons lieten inwerken, het veel zinniger is om een discussie te voeren over de achterliggende overwegingen en motieven om te verzelfstandigen. Wat zouden die moeten zijn? De kern van dat denkkader was dat wij aan de hand van de onderzochte voorbeelden constateerden dat er geen sprake was van een systematische benadering van die hoofdvraag. Ik herinner mij ook dat wij er in de commissie heel intensief over gesproken hebben. Eigenlijk kwamen wij al pratende tot de conclusie dat instellingen óf onderworpen zijn aan de tucht van de markt, zoals bij privatisering -- uiteindelijk zal in concurrentie blijken of er overlevingskansen zijn of niet; dan heb je het ook niet meer over een publieke taak -- óf instellingen vallen onder de tucht van het budget. Dat laatste kreeg eigenlijk onvoldoende invulling. Later is er ook een rapport van de Rekenkamer verschenen waarin werd geconstateerd dat, in het licht van de instellingswet, in feite dit soort zaken zelfs bij een aantal externe verzelfstandigde organisaties -- ik heb de getallen niet paraat -- niet scherp genoeg geregeld waren. De heer Bekker heeft er terecht op gewezen dat er een tijd is geweest waarin je als het ware de tucht van het budget kon ontgaan door een deel van je overheidsorganisatie te verzelfstandigen. Dan werd je buiten de bezuinigingen en dat soort aanslagen gehouden. Een van de dingen die wij in het rapport hebben geschreven, is dat als je kiest voor externe verzelfstanding, niet zijnde privatisering, die extern verzelfstandigde organisatie naar ons oordeel nog steeds onder de tucht van het budget valt en dus ook meedoet in eventuele afslankings- en

bezuinigingsoperaties. Omdat het over een bepaald type taken gaat, waarbij ook vormen van dienstverlening in het geding zijn, kan dat betekenen dat het niveau van de dienstverlening afneemt. Dat kan in individuele gevallen gelden voor uitvoeringsorganisaties. Als je daar minder tot je beschikking hebt, kun je een discussie met de politiek verantwoording voeren over de vraag wat dit betekent voor het niveau van dienstverlening. Het onttrekken aan het budgetrecht en dus aan de publieke verantwoording was in de gedachten van de commissie niet de juiste gedachtegang. Wij hebben in de commissie heel erg gezocht naar een manier om, zeg maar afpellend, op een rij te zetten waaraan externe verzelfstanding moet voldoen. Wij hebben ook steeds de nadruk gelegd op dat ook het aflopen van al die denkstappen niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot externe verzelfstanding. Dat viel mij bij herlezing van het rapport weer op. Er blijft altijd een element in zitten van politieke afweging. De commissie heeft eigenlijk heel erg het primaat van de politiek bovenaan gezet bij het debat over verzelfstanding. Achteraf kun je zeggen dat het een noodzakelijke correctie was van wat er in de jaren daarvoor deels terecht, en deels doorgeschoten, was gebeurd.

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

Mevrouw **Sint**: De commissie zegt dat het feit dat een bepaald onderdeel van de rijksoverheid zich bemoeit met uitvoerende taken niet op voorhand moet leiden tot externe verzelfstanding. De commissie zet in feite een vraagteken bij de gedachte dat je bepaalde onderdelen van de rijksdienst niet zo zou kunnen organiseren dat de nadruk ligt op efficiënte bedrijfsvoering en alles wat daarmee samenhangt. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot externe verzelfstanding. Eigenlijk zegt de commissie: omdat bij externe verzelfstanding tot in zekere zin de

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

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

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

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

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

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

Mevrouw **Sint**: Dat kan ik niet helemaal overzien, omdat ik per 1 januari 1995 de rijksdienst heb verlaten en toen wel meer op afstand daarvan ben gekomen. Ik zou daar niet zelf, uit eigen ervaring, ja op durven zeggen. Ik denk wel dat het op zichzelf een goed handvat heeft gegeven aan degenen

die ambtelijk verzelfstandigingen moesten voorbereiden. Ik durf hier niet te zeggen dat het toen ook daadwerkelijk is opgevolgd. Ik was toen niet in de rijksdienst werkzaam.

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

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

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

in sterke mate ook beïnvloed door andere overwegingen. Ik denk dat iedereen dat wel door had.

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

De **voorzitter**: Gaat uw gang.

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

De **voorzitter**: IJkwezen.

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

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

De heer **Bekker**: Ja, dat leidde ook weleens tot, vind ik, de situaties die ook net door de heer De Ridder werden beschreven. Ik bedoel dat een ambitieuze of enthousiaste ambtelijke dienst of zbo zich op de markt wilde

begeven. De Informatie Beheer Groep wilde de concurrentie aangaan met ABN AMRO, bij wijze van spreken. In een andere periode in mijn carrière, in mijn tijd bij Twynstra Gudde, had ik nogal de pest aan overheidsorganisaties of semioverheidsorganisaties die met offertes meededen. Bijvoorbeeld TNO liep toch iets minder risico om bij een slechte offerte in de problemen te komen dan een adviesbureau. Dat is in een aantal gevallen gebeurd. Inmiddels is dat overigens volledig verdwenen.

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

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

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

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

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

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

De **voorzitter**: Nee?

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

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

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

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

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

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

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

Mevrouw **Sint**: Ik vind het wel een heel relevante vraag. Het is inderdaad waar dat beleidsmakers, wat ook te maken heeft met de oriëntatie van beleidsmakers op de politiek verantwoordelijken en de politieke bestuurders, in het algemeen niet zo heel veel belangstelling hebben voor uitvoeringsvraagstukken. Die worden vaak beschouwd als een noodzakelijk en vrij lastig sequeel op wat nu eenmaal besloten is. Het gebeurt maar zelden dat politieke bestuurders, ook de Kamer, echt uitvoeringsargumenten laat meewegen bij de timing of zelfs de inhoud van beslissingen. Ik weet niet

of dat per definitie beter gaat als een organisatie intern blijft. Het voordeel van interne verzelfstandiging is wel dat meestal ook de ambtelijke leiding van dergelijke onderdelen deel uitmaakt van het ambtelijk voorbereidings- en besluitvormingscircuit. Dat kan meer begrip kweken. Ik geef een heel ander voorbeeld, niet zozeer van uitvoering in de zin van de in het rapport genoemde instellingen. In de tijd dat ik secretaris-generaal was bij VROM vond ik het heel plezierig dat aan de vergaderingen van de bestuursraad van VROM ook de inspecteur-generaal meedeed als vertegenwoordiger van de inspectie. Daardoor nam je in de discussies over de beleidsvoorbereiding meteen het element mee van de handhaving. Ik kan mij voorstellen dat hetzelfde opgaat voor uitvoerende taken. Een van de grote risico's is en blijft ook nog steeds de verhouding tussen de beleidskern en de ministeriële verantwoordelijkheid aan de ene kant en de verzelfstandigde organisatie aan de andere kant. Dat probleem komt deels voort uit verschil in karakter van de taken die belegd zijn bij de verschillende onderdelen, maar komt soms ook voort uit onbekendheid. Bij wat je niet kent en waar je niet van hoort wat de specifieke problemen zijn, is het inlevingsvermogen waarschijnlijk geringer.

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

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

het wel, omdat er ook door deconfitures bij de beleidskern meer aandacht is gekomen voor de politieke risico's die de minister kan lopen als het in die verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie helemaal misgaat.

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

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

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

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

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

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

Mevrouw **Sint**: Niet dat ik nu, achttien jaar na dato, van oordeel ben dat dit rapport het ultieme, laatste woord is. In het rapport staat echter een aantal

opmerkingen over dat bij de discussie over de tucht van het budget, waarbij het de facto gaat over het aanslaan van zbo's op een bijdrage aan het verminderen van de uitgaven ...

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

Mevrouw **Sint**: Ja, maar dat in ieder geval de wijze waarop zij het budget moeten besteden, de vrijheidsgraden die daarin zitten, als het goed is, geregeld is in de instellingswet. Het niveau en de omvang van de dienstverlening kan een punt van discussie zijn. Ik zet zelf een vraagteken bij de stelling dat een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend via het budget in het gareel kan worden gehouden. Dat is mogelijkwijs de suggestie die onder uw vraag zit. Wel onderschrijf ik dat het feit dat zelfstandige bestuursorganen, extern verzelfstandigde instellingen, een hybride karakter hebben, een extra reden is om redelijk terughoudend te zijn met dit soort zaken. Het is natuurlijk waar dat de grootste verzelfstandigingsgolf heeft plaatsgevonden voorafgaand aan het uitbrengen van dit rapport. Het is ook waar, zoals de heer Bekker heeft betoogd, dat bij een grote nieuwe stelselwijziging niet per definitie dit soort afwegingen een rol speelt. Het kan wel zo zijn dat nadat het nieuwe zorgstelsel, of wat dan ook, is geïntroduceerd er na een jaar of tien weer hetzelfde type vragen een rol gaat spelen. Die hebben uiteindelijk na de jaren tachtig geleid tot het opnieuw bekijken van de vraag: hoe regelen wij het nou met elkaar?

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

De heer **Vliegenthart**: Collega Terpstra sprak al over het gesprek dat wij maandag hadden met mevrouw Stuiveling van de Algemene Rekenkamer. Een van de problemen die zij signaleert, zeker bij de zbo's, is dat er te veel beleid is en te weinig uitvoering. U spreekt over een politiek gezien vrij luwe

omgeving waarin zbo's veelal opereren. Mevrouw Stuiveling betwijfelde dat. Herkent u dat beeld of moeten we daarin differentiëren tussen verschillende zbo's? Welke consequenties zou dat moeten hebben voor uw besliskader, waar u in 1994 al over nadacht?

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

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

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

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

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

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

Mevrouw **Sint**: Dat is waar. Misschien geldt het ook voor de NMa zelf niet, maar dat is afhankelijk van welke sector je beschouwt. Het is misschien goed om in ieder geval hier te zeggen dat het erop lijkt dat de politiek de dominante bovenstroom is, namelijk "eens verzelfstandigd is altijd verzelfstandigd", maar dat hoeft natuurlijk niet. Uiteindelijk vindt externe verzelfstandiging plaats op basis van een instellingswet. Als de politieke of de politiek-maatschappelijke omgeving verandert, heeft zowel de minister als

de Kamer de vrijheid om de vraag opnieuw aan de orde te stellen of het verstandig is, de zelfstandige status te handhaven. Dat kan natuurlijk niet lichtvaardig gebeuren, maar er kunnen redenen voor zijn om te zeggen dat een en ander in zo'n ander vaarwater is terechtgekomen en in zo'n andere politieke en maatschappelijke context dat er aanleiding is om die vraag te stellen.

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

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

Ik heb nog een kleine aanvulling, een persoonlijke waarneming. In Nederland zie je dat het politieke primaat erg sterk wordt beleefd. Het zou mij niet verbazen dat uit een internationale vergelijking zou blijken dat Nederland daarin vooroploopt, als je ziet wat de aard is van onderwerpen waar de politiek zich mee bemoeit enzovoorts. Tegelijk ken ik geen land onder de

OESO-landen -- dat is een beetje mijn referentiegroep -- waarin er zo weinig politici zijn als in Nederland. Dat is een heel merkwaardige discrepantie. Er is ook onder de groep van politici een soort zelfhaat van "we zijn al met weinig, maar we willen nog minder". Dat is heel wonderlijk. Als je aan de ene kant vindt dat je je met veel moet bemoeien en bijvoorbeeld turbulente zaken dicht naar je toe moet halen en je aan de andere kant vindt dat je dit met heel weinig politici moet doen, is het onvermijdelijke gevolg daarvan dat het op het bordje van de ambtenaren komt te liggen. Dat is ook de verklaring dat de Haagse beleidsministeries niet kleiner willen worden. Dat is geen goede zaak. Je bouwt daardoor in de verhouding met zbo's of met de diverse velden, zoals zorg, volkshuisvesting of onderwijs, onvermijdelijk bureaucratisering in. De bureaucratisering van de supervisie op de rest van de collectieve sector is ook een van de stokpaardjes van de heer Tjeenk Willink. Ik denk dat dit te maken heeft met het verschijnsel van veel politiek primaat en weinig politici. Daardoor wordt het ambtelijk.

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

De heer **Bekker**: Ik was daar nooit voor. In de periode dat ik secretaris-generaal vernieuwing rijksdienst was, is dat bij één dienst gebeurd: de IBG werd weer naar het ministerie gehaald. Ik was daar persoonlijk niet erg gecharmeerd van. Het interessante van die discussie indertijd vond ik dat iedereen erg uitgesproken opvattingen heeft over het functioneren van de zbo's, zoals dat het niet goed zou gaan. Maar eigenlijk is er geen enkele discussie over de vraag hoe goed de ministeries zijn. Je ziet het zelfs in vergaande vorm dat regelmatig geroepen wordt dat inspecteurs op het veld moeten worden afgestuurd. De enige overheidsorganisaties waarvoor geen

inspectie bestaat, zijn ministeries. Dat is wonderlijk. Als het hebben van inspectie goed zou zijn voor het functioneren, wat ik in veel gevallen ernstig betwijfel, dan zou het ook logisch zijn om een inspectie voor de ministeries te hebben. Ik vind het automatisme om te zeggen dat het naar de ministeries toe moet, veel te snel. Bovendien, ook dan loop je aan tegen het feit dat je heel weinig politici hebt. Dit betekent dus dat het wel naar het ministerie komt en op het bordje van de ambtenaren terecht komt.

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

De heer **De Ridder**: In het algemeen zou ik willen zeggen dat er een behoorlijke continuïteit zit in de argumentaties die in het rapport van de commissie-Scheltema zitten en in het rapport-Sint. Datzelfde geldt voor de wetgeving. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen heeft ook weer die criteria. Wij hadden inderdaad min of meer dezelfde drie categorieën als die

in het rapport van de commissie-Sint terugkeerden. Daarnaast hadden we een algemeen idee dat het in bepaalde situaties beter is als het politiek bestuur zich daar niet mee bezighoudt. Ook daarvoor geldt dat vooral maatvoering een belangrijke afweging is. Dit is niet zozeer een kwestie van argumenten die ontleend worden aan bedrijfsvoering en argumenten die worden ontleend aan het soort beslissing of keuze dat moet worden gemaakt en of dat wel thuishoort bij de politiek of niet. Ik hecht eraan om dat onderscheid duidelijk te maken. Naar mijn gevoel werden eind jaren tachtig de eerdere argumentaties overspoeld door bedrijfsvoeringsargumenten, namelijk dat verzelfstandiging goed is vanwege de bedrijfsvoering. De heer Bekker zegt dat ook nog steeds. Ik denk dat agentschappen tamelijk goed functioneren. De grote agentschappen die we nu binnen de rijksdienst hebben, zijn, voor zover ik dat heb kunnen waarnemen, heel efficiënt. Daarmee wordt het bedrijfsvoeringsargument ook een beetje ontkracht.

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

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

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

De heer **Bekker**: Ik ben het ermee eens dat er veel agentschappen zijn die goed functioneren. Er zijn er ook die niet zo goed functioneren. Ik heb er onlangs nog een mogen doorlichten. Ik denk niet dat het zozeer de afweging

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

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

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

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

De heer **De Ridder**: Het is ontleend aan het Zweedse model. De commissie-Scheltema functioneerde parallel aan de commissie-Wiegel. Het was onderdeel van een geheel van een parlementaire commissie die door de heer Deetman was opgezet. Vanuit de commissie-Wiegel, waar wij ook onderling contact mee hadden, werd heel sterk het idee gepropageerd van

een kerndepartement met een schil van zbo's. Als je dat idee serieus neemt -
- dat lijkt een beetje op het Zweedse model -- dan kom je ook op de gedachte
terecht dat je van de andere kant uit moet redeneren. Je moet dan niet
redeneren vanuit taken die verzelfstandigd moeten worden, maar vanuit de
vraag wat nog bij een minister hoort. Welke zeggenschap heeft een minister
nodig om op een adequate manier een politieke rol te kunnen vervullen?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De heer **De Lange**: De ambtelijke diensten in eerste instantie. Op de rol van de minister en zijn verantwoordelijkheid kom ik zo meteen. Ik wil eerst graag weten in hoeverre de rijksdiensten gereageerd hebben op het proces van externe verzelfstandiging. Je ziet natuurlijk gebeuren dat er een heel andere manier van werken ontstaat, dat er allerlei verwachtingspatronen liggen die, als dat proces gestart wordt, daar zijn en waar idealiter aan voldaan moet worden, en dat er in het algemeen overgegaan moet worden van een

kasstelsel naar een heel ander financieringsstelsel. Al die elementen leggen, zo zou je kunnen denken, een zware druk op een verzelfstandigde organisatie. Hoe gaan die organisaties daarmee om en hoe zijn ze daarmee omgegaan?

De heer **Bekker**: Ik denk in algemene zin dat de net gesignaleerde niet zo heldere afronding van de discussie over Wiegel, Sint en Scheltema ertoe heeft geleid dat er een onduidelijke situatie is ontstaan waarbij de ambtelijke dienst niet precies wist waar het heen zou gaan -- wordt het nou het Zweedse model of niet? -- en daarom ervoor koos om behoorlijk wat body te houden, zodat er toch adequaat kon blijven worden geopereerd. Dat werd ook gevoed door het feit dat ondanks alle verzelfstandigingen de politieke vragen over relatief incidentele zaken niet afnamen.

In uw vraagstelling lijkt het een beetje alsof er ooit een heldere klarenstoot is geweest waarbij gezegd is: we gaan nu op grote schaal in een bepaalde vorm verzelfstandigen, hetzij in de vorm van zbo's, hetzij in de vorm van agentschappen. Ik denk dat dit niet het geval is geweest. Als ik mij goed voor de geest haal -- het is inmiddels al vele jaren na dato -- ging het heel incrementeel in de sectoren waar ik gewerkt heb. Er werd iets aangepast in een structuur die er al was. Het gold ook voor bijvoorbeeld de gezondheidszorg, die natuurlijk een belangrijke tak was. De Ziekenfondsraad werd op een gegeven moment het College voor zorgverzekeringen. Het CTG werd iets opgepoetst en aangevuld tot de Nederlandse Zorgautoriteit. Er werd vrij veel met dat soort organisatieontwikkelingen gewerkt. Als je dit in de tijd zou neerzetten, zou je zien dat dit over een behoorlijk aantal jaren is verspreid. Dat geldt ook voor de agentschapvormingen binnen het Rijk. In alle gevallen zie je de versterkte nadruk op een betere bedrijfsvoering en betere verantwoording. Dat element hoort ook bij de verzelfstandigingen. Dit heeft grote gevolgen gehad. Het liep bovendien ook vaak samen met gevolgen in andere ontwikkelingen. Zou juist werd al even het Kadaster genoemd, dat ik mij nog herinner uit mijn vroegere VROM-tijd. Dat heeft enorme invloed ondergaan van enerzijds ontwikkelingen in de onroerendgoedmarkt, maar anderzijds vooral van ontwikkelingen in de IT.

Daardoor werd de klassieke landmeetploeg geëlimineerd. We waren blij dat we die geprivatiseerd hadden voordat we daar nog wat mee moesten.

Er waren enorm veel veranderingen, bijna bij alle diensten, of dat nu de grote zijn, zoals Rijkswaterstaat, of de kleinere. Er waren grote veranderingen door een samenloop van factoren, zoals betere bedrijfsvoering en verantwoording. Daarnaast was er een heel andere cultuur. Het klassieke ambtelijke gedrag, dat sterk gefocust was op alleen maar rechtmatigheid, kreeg in de meeste gevallen een aanvulling met een behoorlijke dosis doelmatigheid. Soms ging dat ook ten koste van de rechtmatigheid, moet ik eraan toevoegen. Je zag ook een hele beweging van extra aandacht voor integriteit, die weer een factor was waarmee ambtenaren ineens extra rekening moesten houden. Het aantal ontwikkelingen in de context van de ambtelijke dienst was buitengewoon groot. Als ik het objectief achter elkaar zet, ben ik diep onder de indruk hoe men dat in algemene zin heeft verwerkt en hoe dat ertoe heeft geleid dat objectief gemeten de prestaties van veel ambtelijke organisaties, hetzij de interne, hetzij de externe, toch aanzienlijk verbeterd zijn in termen van responstijden, klanttevredenheid en wat dies meer zij.

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

De heer **Bekker**: Dan zou ik ze heel systematisch langs moeten lopen. Er zijn er vele. De omvang van de zbo's is buitengewoon groot. Wat ik grosso modo gezien heb -- dat geldt ook voor de interne verzelfstandigingen -- is dat men dit heel adequaat heeft opgepakt. Dat gebeurde met vallen en opstaan. Een bekend voorbeeld dat in mijn gedachten schiet, is het UWV. Ik heb veel bewondering voor hoe men daar een bijna onmogelijke opgave heeft aangepakt. In het begin waren het heel lastige tijden met de verwikkelingen

tussen de minister en de net aangetreden algemeen directeur Joustra. Als je er nu op terugkijkt, vind ik het verbazingwekkend hoe snel het toch een, gegeven de omstandigheden, goedlopende organisatie geworden. Ik heb er altijd veel bewondering voor gehad hoe smooth en efficiënt de Sociale Verzekeringsbank zijn werk doet. Het Kadaster, de winkel van mevrouw Sint die vroeger mijn eigen winkel was, is ook een voorbeeld van een heel traditionele dienst met die driehoofdige landmeetploeg, die met de helft van het aantal mensen twee keer zo veel werk doet, of misschien nog wel veel meer, en die een grote mate van klanttevredenheid kent. De record van de ambtelijke dienst mag best gezien worden in dat opzicht.

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

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

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

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

De heer **Bekker**: Dat is een intrigerende vraag. Een nulmeting is heel lastig. Ze zit vaak verpakt in de politieke discussie die voorafgaat aan een bepaald beleidsbesluit, maar wordt vaak niet systematisch uitgevoerd. Ik noem als voorbeeld de herziening van de Zorgverzekeringswet. Daarbij was ook geen sprake van een klarenstoot. De wet was het resultaat van een twintigjarige periode waarbij in kaart was gebracht hoe het was, maar dat was niet op een systematische manier gedaan.

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

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

De heer **Bekker**: Het globale antwoord op die vraag is nee, maar ik ken voorbeelden genoeg waarin het goed geregeld is en goed verloopt. Ik denk dat we in veel gevallen in de val zijn getrapt dat we procedures hebben ontwikkeld die een soort schijninvloed geven. Er gaat heel veel informatie heen en weer tussen een ministerie en een zbo. In een aantal gevallen schiet het tekort op het punt dat op politiek of op hoog ambtelijk niveau de

hoofdlijnen worden bepaald waarop men zou willen sturen en geïnformeerd zou willen worden. Een verzelfstandigde dienst heeft echter niet als hoofdaandachtsgebied het informeren van het ministerie. Als zo'n dienst wordt lastiggevallen door het ministerie met het moeten invullen van formulieren en met het verschaffen van informatie, creëert het een aantal stafmedewerkers die dat braaf doen. Die informatie wordt vervolgens in een bijna ondoorgrondelijke rapportage gezet waarvoor verder niemand verantwoordelijk is. De leiding van een zbo of een agentschap wast haar handen in onschuld, de secretaris-generaal hoeft niet in het openbaar te biechten over wat hij met de informatie heeft gedaan en de Kamer maakt er ook niet echt een punt van.

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

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

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

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

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

De heer **Bekker**: Een echte jurist zegt in zulke gevallen altijd: dat hangt ervan af. Ik ben jurist, dus die verleiding is groot. Ik zie voorbeelden waarin het goed loopt, zowel in de verhouding met interne als vooral ook de externe organisaties, waarbij het nog gevoeliger ligt. Ik heb ook voorbeelden gezien waarbij naar mijn mening de ministeriële verantwoordelijkheid wat overdreven snel wordt beleefd, dat er te snel wordt geïntervenieerd door de minister, vaak naar aanleiding van incidenten. Ik noemde zo-even al het voorbeeld van het UWV in de beginjaren, waar sprake zou zijn van gouden kranen en wat dies meer zij. Dat bleek toch allemaal een beetje onzin te zijn. Ik heb met grote belangstelling, ook als hoogleraar, een casestudy gedaan naar het COA. Daarbij heb ik ook het gevoel dat de minister wel heel snel erop is gedoken met het argument: ik heb ministeriële verantwoordelijkheid, dus ik moet ook direct alles doen. Daardoor erodeert de positie van raden

van toezicht. Er is best wat af te dingen op de raden van toezicht. Bij de zbo's kiezen we voor dergelijke raden. Als de minister over de vier of vijf hoofdpunten waarop hij wil sturen ontevreden is, zou het de juiste weg zijn om de raad van toezicht ter verantwoording te roepen. Hij zou niet over het hoofd van de raad meteen over gouden kranen of auto's ...

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

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

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

De heer **Bekker**: Het woord "vaak" zou ik willen nuanceren. Ook hiervoor geldt: het hangt ervan af. Het varieert per minister. Je hebt in dit opzicht ijverige en minder ijverige ministers, om maar eens een positieve insteek te kiezen. Soms is het een voordeel om een niet zo ijverige minister te hebben. Bij VWS hadden we een behoorlijke hoeveelheid zbo's. Elk zbo had een heel andere achtergrond. De ene minister ging er heel anders mee om dan de andere. Het helpt ook wel als er een goed wettelijk kader is voor een zbo. Lang niet alle zbo's hebben wat dat betreft een goed wettelijk kader dat toegesneden is op het betreffende zbo. Ik had het gevoel dat bij VWS in het algemeen gesproken de verhouding met de verzelfstandigde eenheden, zowel met de interne, zoals het RIVM, als met de externe, heel bevredigend liep. Maar dat varieert.

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

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

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

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

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

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

De heer **De Lange**: We zien in de praktijk, ook internationaal, dat juist over dit aspect heel veel wordt nagedacht en dat er met nieuwe vormen wordt geëxperimenteerd om te proberen via een verantwoording van de ambtenaren in het parlement, beter gezegd via een presentatie van wat speelt, tot een betere mogelijkheid voor het parlement te komen om zijn

controleerende rol waar te maken. Dat zou kunnen door directe contacten tussen verzelfstandigde organisaties en het parlement. In het buitenland vinden dit soort dingen plaats. Beoordeelt u dat als een positieve ontwikkeling waar we in Nederland een voorbeeld aan zouden moeten nemen of juist niet?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mevrouw **Sint**: Ik maak een relativerende opmerking. Principieel ben ik het met de heer Bekker eens, maar ik zou toch wat praktischer willen beginnen. Voordat we het hebben over de verantwoording in het parlement, zou ik zeggen dat we eerst eens moeten gaan experimenteren met degenen die leidinggeven aan de zbo's en eventueel agentschappen. Misschien kan ooit de secretaris-generaal verantwoording afleggen, maar die zit toch wel heel

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

De heer **De Grave**: Even voor de scherpte. We praten ook nu weer over zbo's, die om een bepaalde reden zelfstandig zijn geworden. Er moet daarom goed worden nagedacht over het risico dat het beeld ontstaat dat aan de Tweede Kamer verantwoording moet worden afgelegd c.q. dat zij opdrachten kan geven. Daarmee zou het niet alleen een kwestie worden van politieke druk van de minister, maar ook van de Kamer. Het is voor mij ongelofelijk belangrijk om terug te keren naar de vraag waarom een dergelijke organisatie zelfstandig is geworden. Als dat een argument is om de Kiesraad verantwoording te laten afleggen aan de Kamer, is dat ook niet goed. Daar moeten we heel goed op letten. Mijn punt is dat het heel belangrijk kan zijn dat een zbo uitlegt waar het mee bezig is en waarom het dingen doet zoals het die gedaan heeft. Of €5000 hier of daar is besteed, is een zaak van het departement. Het debat tussen de NMa of andere

belangrijke bestuursorganen en de Kamer over zaken die er gebeuren is wel degelijk een onderdeel van de controlerende rol van de Kamer, juist omdat ze zelfstandig zijn. Ik waarschuw voor het risico dat in het debat de indruk kan ontstaan dat de Kamer dan opdrachten kan geven aan een zbo, nog even los van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik zie het veel meer in het licht van het maatschappelijk verantwoordingsdebat van zbo's over hun bevoegdheden en hoe ze die gebruikt hebben.

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

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

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

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

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

De heer **De Ridder**: Bij het creëren van zbo's is altijd de veronderstelling geweest dat het publieke belang beter geborgd zou zijn als de desbetreffende taak zou worden ondergebracht in een zbo, dat wil zeggen buiten de zeggenschap van de politiek. Dat is de kern van de argumentatie die al een paar keer genoemd is: wat is de beste manier om ervoor te zorgen dat een taak adequaat wordt behartigd? Soms betekent dit dat je het zo moet doen dat het niet onderwerp is van politieke afwegingen, om het even simpel te zeggen. Dat ligt heel anders bij privatiseringen. Er is een groot verschil tussen privatisering en verzelfstandiging. Bij verzelfstandiging blijft het een publieke dienst met een publieke taak. De ministeriële verantwoordelijkheid is alleen op andere wijze geregeld. Bij privatiseringen is het altijd de vraag of als een markorganisatie gaat reorganiseren, door de druk van de markt de neiging ontstaat om bepaalde publieke belangen uit te drijven. Een schoolvoorbeeld daarvan is de PTT. We weten dat dit kan gebeuren. Het antwoord daarop is altijd regulering. De OPTA, een zbo, ontleent haar bestaansrecht aan het feit dat er prikkels zitten in een marktsituatie waarbij bepaalde publieke belangen een rol spelen, zoals interconnectiviteit, een heel typisch belang dat zich bij deze sector voordoet. Al die verschillende leveranciers van telecommunicatie moeten dat op een zodanige wijze doen dat de burger kan switchen van de een naar de ander. Tegelijkertijd willen we marktwerking; de competitie mag niet worden doorbroken. Ook dat is weer een kwestie van maatvoering, maar dan in de regulering. We hebben moeten leren dat regulering een vak apart is. De marktautoriteiten zijn er met vallen en opstaan steeds beter in geworden. Ze zijn er om publieke belangen te behartigen die onder de druk van de markt zouden kunnen bezwijken.

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

De heer **De Ridder**: Ja.

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

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

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

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

De heer **Vliegenthart**: U zegt dat het bij privatisering met name bij de publieke belangen om regulering gaat, om wettelijke inkadering. Welke

varianten heeft de overheid om die belangen in te kaderen? Is wetgeving het enige kader waarmee het publieke belang behartigd kan worden of ziet u ook andere mogelijkheden?

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

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

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

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

De heer **Bekker**: In algemene zin zie je dat veel privatisering, zoals die nu ook nog plaatsvindt, voortkomt uit Europese richtlijnen. De gezondheidszorg wordt bijvoorbeeld daardoor sterk beïnvloed. Ik herinner mij dat we bij de

Zorgverzekeringswet de lastigste discussie hadden rondom de EU, met name over de vraag of het verzekeringssysteem dat we bedacht hadden, wel paste in het privatiseringsidee van de verzekeringsrichtlijnen die de EU had gemaakt. Uiteindelijk zijn we daar dankzij toenmalig Eurocommissaris Bolkestein goed uitgekomen. Het was een heel ingrijpende discussie. Die had ook een heel andere kant op kunnen gaan, waarbij Nederland had moeten afzien van het systeem dat we nu in de Zorgverzekeringswet hebben neergelegd. We waren dan terechtgekomen op een ziekenfondssysteem voor iedereen. Dat was een discussie van groot belang. Nederland zou het niet gered hebben met een volledig private zorgverzekering.

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

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

De heer **Bekker**: Ik denk dat daarvoor een aantal verklaringen bestaat. Een deel van de verklaring is de wet van de remmende voorsprong. Het

Nederlandse openbaar bestuur heeft een zeer hoge kwaliteit. Ook onze arrangementen op allerlei deelterreinen zijn van heel hoge kwaliteit. Dat is geen aanleiding om ingrijpend dingen te veranderen, waardoor we misschien ook ons vermogen om te kijken naar een heel andere aanpak enigszins hebben veronachtzaamd. Ik denk ook dat Nederland misschien iets te lang heeft gedacht dat het spel in de EU nog ging zoals het vroeger ging, waarbij het vooral ging over landbouw. Nederland was daarbij een relatief kleine speler, maar wel met een heel grote mond en een heel grote invloed. Ik denk dat die behoorlijk is afgenomen.

Een derde factor is dat men te weinig geïnvesteerd heeft in het afleren van Nederlandse gewoonten en het overnemen van Europese gewoonten. Dat zie je ook in de ambtelijke dienst. Ik zei zo-even al dat we in Nederland over het algemeen werken op basis van evidence-based policy, rationele argumenten enzovoorts, terwijl het bureaucratisch spel dat in de EU wordt gespeeld sterk wordt gedomineerd door de wijze waarop het in Frankrijk en Duitsland gaat. Dat gaat toch echt anders dan bij ons. Wil je dat bijbenen, dan moet je investeren. Bijvoorbeeld de Britse ambtelijke dienst heeft veel betere kwaliteit als het gaat om behartiging van Britse belangen. In de Prime Minister's Office is er een aparte Permanent Secretary, een sg, voor Europese Zaken. Dat getuigt toch wel van een heel belangrijke inzet. Wij hebben zelfs geen staatssecretaris voor Europese Zaken meer. De huidige staatssecretaris doet nu ook nog ontwikkelingssamenwerking. Dat is een wat dunne belegging van de verantwoordelijkheid. Je ziet ook dat het soms wat beter kan in de verhouding tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de departementen. Buitenlandse Zaken claimt alle zaken te behartigen, met uitzondering van Landbouw, want daar heeft het zich nooit iets van aangetrokken. Ik vind dat Europees beleid geïnternaliseerd moet worden in de departementen. Dat gebeurt onvoldoende.

De heer **Vliegenthart**: U stelde dat wat gezien wordt als rationele argumenten, niet telt op het moment dat gebotst wordt met Europese richtlijnen. Kunt u dat illustreren aan de hand van het voorbeeld dat u zo-even noemde en met de uitkomst? U zei dat we er uiteindelijk goed uit zijn

gekomen met Bolkestein. Maar hoe gaat dat in de praktijk? Een voorstel blijkt te botsen; hoe verloopt een en ander dan?

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

De **voorzitter**: Het moet beknopt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mevrouw **Sint**: Ja.

De heer **De Grave**: Ook Financiën?

De heer **Bekker**: Ja.

Mevrouw **Sint**: In ieder geval uiteindelijk wel.

Mevrouw **Vos**: Je vraagt je dan wel af hoe het dan uiteindelijk heeft kunnen gebeuren.

De heer **Bekker**: Tja, hoe gebeuren zulke dingen? Het loodswezen is natuurlijk maar een heel klein onderdeelje. Het is toch meegelift in de slipstream van een grote privatiseringsgolf. Interessant in dit kader is dat al deze voorbeelden betrekking hebben op één departement waar dit alles zich voordeed.

De heer **De Grave**: Uiteindelijk hebben de Tweede en de Eerste Kamer er ja tegen gezegd. Dat is ook fascinerend.

De **voorzitter**: We moeten dit gesprek besluiten. We zijn bijna tweeënhalve uur op deze manier bezig geweest. Het was buitengewoon boeiend. Ik wil u zeer bedanken voor uw inbreng. Deze commissie kan daar zeker verder mee en zal dat ook zeker doen. Dit is ook nog maar het vierde gesprek van de reeks van elf. We zitten hier in een groot leerproces. Dank voor dit stukje informatie.

Sluiting 15.26 uur.