

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

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

Aanvang: 12.00 uur

Voorzitter: de heer R. Kuiper

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

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

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

De **voorzitter**: Allen hartelijk welkom, in het bijzonder de heer Rinnooy Kan, voorzitter van de Sociaal-Economische Raad. Ik licht kort de achtergrond van dit onderzoek toe. De Eerste Kamer doet onderzoek naar het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid dat de rijksoverheid heeft gevoerd in de decennia die achter ons liggen. Dat beleid heeft grote veranderingen in onze samenleving gebracht en diverse consequenties gehad voor overheid en burger. Over de betekenis en de uitkomsten daarvan wordt een brede maatschappelijke discussie gevoerd. Dat is ook de reden waarom de Eerste Kamer dit onderzoek is gaan doen. De Kamer wil zich richten op de kwaliteit van wetgeving. De uitvoering van wetgeving is uiteraard ook bij de besluitvorming betrokken geweest. De Kamer wil met dit onderzoek een systematische terugblik doen.

De hoofdpunten van deze commissie richten zich op de totstandkoming van het beleid, de parlementaire besluitvorming en de wijze

waarop is gerekend met de belangen van de burger. Daarnaast willen wij voor overheid en parlement lessen trekken met het oog op de toekomst.

In dit gesprek willen wij ons richten op een historische analyse, aansluitend op adviezen die in de loop der jaren door de SER zijn gegeven. Wij zijn op zoek naar motieven, consequenties en verbeterpunten voor het beleid. Dat zal ook de gang van dit gesprek zijn. Aan het gesprek zullen deelnemen de leden Kuiper, De Grave en Ter Horst. Wij voeren een gesprek met u, mijnheer Rinnooy Kan, met het oog op uw positie en de adviezen die de SER heeft uitgebracht. Wij beschouwen u als een uitstekend geïnformeerd persoon als het gaat om marktwerking, de relatie overheid en burger, en de gevolgen van het beleid gericht op privatisering, marktwerking, verzelfstanding, enz.

Mijnheer Rinnooy Kan, ik sluit aan bij de publicatie "Overheid én markt" die de SER een paar jaar geleden heeft uitgebracht en die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de bezinning op het beleid rondom marktwerking. In de publicatie wordt teruggeblikt en wordt antwoord gegeven op vragen die de Tweede Kamer aan de SER heeft gesteld. De Tweede Kamer vroeg om advies om op een goede manier met deze zaken om te gaan. Ik wil met u een paar stappen terug in de tijd zetten. Laten wij kijken naar de afgelopen twintig, dertig jaar, het tijdsbestek van ons onderzoek. Wat waren de belangrijkste motieven voor het beleid gericht op privatisering en verzelfstanding, het beleid dat in de jaren tachtig werd geïntensiveerd en dat in de jaren negentig verder zijn uitwerking kreeg? Ik denk aan de kabinetten-Lubbers tot en met -Kok, maar ook daarna. Kunt u iets zeggen over de achtergrond en de motieven van dat overheidsbeleid? Daarna wil ik met u spreken over het thema "publiek belang".

De heer **Rinnooy Kan**: In de eerste plaats veel dank voor uw uitnodiging. Het is een grote eer om te mogen optreden in het lunchprogramma tussen de heer Tjeenk Willink en mevrouw Stuiveling. Ik doe dat met vreugde, maar wel vanuit de beperking van mijn functie. Die laatste wil ik zeker niet overdrijven, maar u verwees terecht naar ons advies "Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes". Dat is ook in de geschiedenis van

de SER om allerlei redenen een bijzonder advies geweest, al was het alleen maar omdat het is uitgebracht op verzoek van de Tweede Kamer. In alle bescheidenheid zeg ik dat ik denk dat het de belangrijkste bijdrage is die wij aan dit debat hebben geleverd, zeker recentelijk. U zult het mij niet kwalijk nemen dat ik heel vaak zal terugvallen op datgene wat dit advies aandraagt. Ik weet dat u er allen een blik op hebt kunnen werken. Het laat zeker hier en daar verdieping en uitbreiding toe, maar het is goed om te zeggen dat dit het vertrekpunt definieert van wat ik denk vanuit de Sociaal-Economische Raad te kunnen aandragen aan deze belangrijke discussie, die een veel langere voorgeschiedenis heeft. De discussie is zoals veel discussies begonnen met een gevoel van brede maatschappelijke onvrede over het feitelijk functioneren van de combinatie van overheid en private sector op een aantal relevante terreinen.

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

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

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

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

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

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

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

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

De heer **Rinnooy Kan**: De beeldvorming kan zijn dat het aantrekkelijk voor de overheid is om bepaalde bezittingen te gelde te maken en daarvan op de eigen begroting te profiteren. Dat is vaak een incomplete afweging, omdat er in zekere zin ook activa verdwijnen. De overheid "boekhoudt" wat anders dan een bedrijf. Dat valt dan dus wat minder op. Er zal heel vaak zo'n plat

financieel motief geweest zijn. Bovendien, het woord "marktordening" illustreert dat dit een van de vele manoeuvres is die de overheid zich kan permitteren als zij probeert iets aan de marktordening te veranderen, namelijk een integrale overdracht van wat ooit een exclusieve overheidstaak was aan een private partij. Het is goed om van meet af aan het beeld op te roepen dat het maar een van de vele opties is die in principe beschikbaar is.

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

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

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

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

De **voorzitter**: De woorden zijn een aantal keren gevallen. Laten wij er dan maar meteen op doorgaan. In de SER-studie staat dat bij de afwegingen

rondom marktwerking, marktordening het publieke belang aanvankelijk onvoldoende is meegewogen. Kunt u dat toelichten?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

hebben wij dan naar te kijken? Naar departementen, naar het parlement zelf?

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

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

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

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

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

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

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

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

Kunt u inschatten hoe de belangen van de burger zijn meegewogen in de besluitvorming?

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

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

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

sluit ik helemaal niet uit dat er aan het begin en aan het eind van de rit een politieke-ideologische afweging plaatsvindt, maar het tussenstuk kan in ieder geval in nuchterheid worden ingevuld.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De heer **De Grave**: Ik wil eerst proberen nog een slagje dieper te gaan. Het rapport heeft als ondertitel: het resultaat telt. Dat is heel fascinerend, want het geeft een zekere mate van exactheid. De jurist/politicus denkt altijd: als wij het maar een beetje kunnen concretiseren, dan worden de afwegingen beter. U geeft al aan dat het rapport daarom een beetje wegblijft bij een oordeel over het resultaat van de afgelopen 20 jaar. Dat is omdat er geen goede parameters ex ante en ex post waren. Ik ga even door op die belangen van de burgers. Die moet je goed ex ante in beeld brengen. Zit daar niet een beetje het probleem dat de belangen van de burgers heel divers kunnen zijn?

De heer **Rinnooy Kan**: Natuurlijk.

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

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

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

De heer **Rinnooy Kan**: Dit is een veel breder fenomeen. Het geldt op andere overheidsterreinen net zo goed dat onvoorspelbare exogene ontwikkelingen uiteindelijk het publiek belang kunnen beïnvloeden, negatief of positief. Ik zou zeggen: als er perspectief is van grote onzekerheid, dan kies je voor een beleidsvariant die daar maximaal tegen bestand is. Zoiets als de veerkracht

van het beleid of het aanpassingsvermogen van het beleid of de mogelijkheid van tussentijdse bijstelling van het beleid wordt dan een onderdeel van de kwaliteitsmeting ervan. Als de inschatting is dat er grote fluctuaties in de olieprijs te verwachten zouden zijn en er op langere termijn hoe dan ook een stijging te verwachten is, dan kies je voor een energiebeleid dat daarop anticipeert en dat dus rekening houdt met de noodzaak en de wenselijkheid van het aanboren van alternatieve energiebronnen in de loop van de komende tien, twintig, dertig, veertig jaar.

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

De heer **Rinnooy Kan**: Natuurlijk. De overheid beschikte indertijd over een uitstekende Adviesraad voor Energievraagstukken. Het had in de rede gelegen om vanuit het parlement te proberen de discussie te concentreren op zaken waar men verstand van heeft. Dan zou het parlement aan deze adviesraad hebben kunnen vragen om bijvoorbeeld vijf energiescenario's te maken. Die scenario's zouden betrekkelijk specifiek kunnen zijn, zo mogelijk met een inschatting van de relatieve waarschijnlijkheid. Dan zouden wij onze ideeën in ieder geval hebben kunnen toetsen op hun doorwerking. Dan zouden wij iets hebben kunnen zeggen over de gevoeligheid van onze ideeën voor heel verschillende toekomstige ontwikkelingen, die zich alle kunnen voordoen en die dus alle relevant zijn. Dat is een manier om hiermee om te gaan.

De heer **De Grave**: Ik wil een koppeling maken naar een ander voorbeeld: de spoorwegen. Hoever kunnen wij echt komen met het beter van tevoren inschatten van de belangen van de burger als onderdeel van de maatschappelijke en politieke besluitvorming? Als je mensen om een oordeel vraagt, dan merk je een sterke correlatie met de eigen ervaringen,

bijvoorbeeld rond de taxibranche. Als je met mensen van de spoorwegen spreekt, dan zeggen zij: er is in Nederland ook wel iets aan de hand. Er is een enorme toename geweest van het aantal reizigers. De druk is enorm toegenomen. Dan komen er vragen of er wel voldoende is geïnvesteerd. De vraag of het wel of niet verstandig is geweest om te komen tot verzelfstandigde spoorwegen, wordt beantwoord aan de hand van de feiten, terwijl het in de politieke afweging moet gaan om de vraag hoe het zou zijn geweest als wij het niet hadden gedaan. Hoe gaan wij met die discussie om?

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

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

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

De heer **De Grave**: De commissie is nogal eens tegen de vraag opgelopen hoe na een besluit de verzelfstandiging/privatisering ter hand is genomen. Dat is natuurlijk ook een belangrijk onderdeel van de vraag of de belangen van de burgers goed worden behartigd. Het besluit is één, maar hoe gaat het erna? Er zitten ook vraagstukken rond wetgeving aan vast. Je zou denken dat in de SER op dit punt heel veel ervaring en kennis voorhanden zijn. Hoe

ga je om met het geven van handen en voeten aan zo'n proces? Dit zijn wij in het rapport niet tegengekomen. Als er ergens gebundelde kennis aanwezig moet zijn, dan is het bij de SER.

De heer **Rinnooy Kan**: Dat is vleierend om te horen, maar feitelijk niet juist. Dat staat ook min of meer in het advies. Wij beschouwen onszelf niet als een onderzoeksinstituut dat dit op eigen kracht zou kunnen. Het is echt een enorm karwei. Om dat te illustreren verwijs ik naar de pogingen van het ministerie van Economische Zaken om er wel iets over te zeggen. Wij hadden daar nogal wat kritiek op en wij waren niet de enigen, terwijl er heel veel mankracht en tijd in zijn geïnvesteerd. Dat noopt al direct tot een zekere bescheidenheid. Natuurlijk zou het kunnen en misschien is het wel de moeite waard om het nog een keer en nog beter te doen. Wij hebben al heel gauw gezien dat het niet tot onze kerncompetentie behoort. Met alle dank en waardering voor uw vriendelijke woorden, meen ik dat wij daarop niet zo veel te bieden hebben.

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

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

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

zijn voor het werk van deze commissie belangrijk als het gaat om de kwaliteit van wetgeving?

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

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

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

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

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

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

De heer **Rinnooy Kan**: Laat ik maar ja zeggen, maar vreselijk relevant vind ik die vraag niet. De interessante vraag is hoe de markt is geordend.

Natuurlijk is er iets van een markt: er is vraag, er is aanbod, er is concurrentie, hoewel dat erg tegenvalt, want je zit min of meer opgescheept met de leverancier die hoort bij je huis.

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

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

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

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

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

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

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

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

De heer **Rinnooy Kan**: Dat zou nu juist bevorderd moeten worden door de benadering die ik bepleit. Natuurlijk moet je dit gaan doen. Dat is uiteraard de relevante vervolgvraag. Als het mogelijk is om een voldoende brede overeenstemming te bereiken over de componenten van het publieke belang -- laten wij veronderstellen dat die ook tot op zekere hoogte meetbaar kunnen worden gemaakt -- dan kun je een vervolgesprek voeren over je taxatie van het bedienen van het publieke belang op die verschillende componenten als je voor andere manieren zou kiezen om de markt in kwestie te ordenen. Dat is precies het nuchtere deel van het debat. Ik kan voorspellen wat je dan gaat tegenkomen. Bij verschillende marktordeningsvarianten zullen in een ideale situatie waarden horen op de verschillende dimensies van het publieke belang. Het zal zelden of nooit het geval zijn dat één marktordeningsvariant alle andere op alle dimensies domineert bij alle metingen. Dat zou een klein wonder zijn. Je moet veronderstellen dat er dan inderdaad nog steeds volop ruimte is voor verschillende politieke taxaties. Je weet dan waarover je het oneens bent. Dat lijkt mij een geweldige stap in de goede richting.

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

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

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

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

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

De heer **Rinnooy Kan**: Dat is een goede vraag. Zoals op elk SER-advies, is er door het kabinet op gereageerd. Die reactie hebben wij gekregen. Ik zou haar met plezier willen toezenden als u haar nog niet heeft. Er is heel positief op gereageerd. Op een paar onderdelen van het beleid is er iets terug te vinden van onze aanbevelingen. Er is een integraal afwegingskader actief

voor wetgeving van de rijksoverheid. Daarin zit voor een deel verstopt wat onze effectanalyse beoogde te bereiken. Maar er zijn ook verschillen. Wij zien dus reden voor een iets hoger ambitieniveau. Ik noem een belangrijk verschil: het afwegen van verschillende beleidsvarianten is geen verplicht onderdeel van dat integraal afwegingskader. Terwijl wij vinden dat het, als het enigszins mogelijk is, een verrijking en een versteviging van het debat zou opleveren. Dat is een van de verschillen die wij zelf hebben geconstateerd. Wij hebben een vrij lange brief aan het kabinet gestuurd waarin wij daar aandacht voor vragen. Die wil ik u met plezier toesturen, opdat u de correspondentie compleet hebt. Dat is tot dusver het belangrijkste vervolg geweest.

Ik zou het eerlijk gezegd geweldig vinden als de Tweede Kamer, die bij uitzondering dit advies gevraagd heeft, in een voorkomend geval in de nabije toekomst expliciet gebruik probeert te maken van onze effectanalyse en de stappen zou doorwandelen. Het is uiteraard aan de Kamer, maar ik hoop echt dat het een keer gebeurt, het liefst in een enigszins overzichtelijke setting. Om het in één keer in de gezondheidszorg te doen, is natuurlijk mooi, maar dan heb je ook het allerallerlastigste voorbeeld te pakken. Er zijn misschien kleinere orderingsdebatten die zich op enig moment gaan afspelen. Dan zou het een mooi precedent scheppen als het parlement bereid is om dit kader expliciet een rol te laten spelen.

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

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

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

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

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

De heer **Rinnooy Kan**: Het is op zichzelf geen spectaculaire aanbeveling, maar de verantwoordelijke minister is in ieder geval gehouden om met een eigen opvatting ter zake te komen. Hij of zij moet in ieder geval zeggen hoe het publieke belang moet worden gedefinieerd. Er moet een maximum aan meetbaarheid in worden verwerkt. Vervolgens moet duidelijk worden

gemaakt wat in ieder geval op dit moment de nulmeting zou opleveren. Het hangt een beetje van het onderwerp af, maar er is geen thema te verzinnen waar wij niet een gespecialiseerde instantie in Nederland voor kunnen vinden die met het nodige gezag een stempel van goedkeuring kan plaatsen. Het is heel goed denkbaar dat partijen in de Tweede Kamer daar heel anders tegen aankijken. Ik zou haast zeggen: het is niet voor niets dat de Tweede Kamer een eigen mogelijkheid heeft om adviezen te vragen. Het initiatief hoort te liggen bij degene die met een plan, een voorstel komt.

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

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

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

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

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

De heer **Rinnooy Kan**: Ongetwijfeld.

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

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

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

De heer **Rinnooy Kan**: Absoluut. Het gaat om de democratische legitimatie, om het afleggen van verantwoording over de keuzes.

Ik kom op de tweede aanbeveling: meer aandacht voor het concurrentieproces. De elektriciteitssector is in dat verband een heel mooi voorbeeld. Ik pretendeer niet enorme deskundigheid op dat terrein te hebben, maar ook bij vrij oppervlakkige inspectie van het debat daarover stond het woord "concurrentie" centraal. Het was een van de belangrijkste beweegredenen om een verandering na te streven. Achteraf moet je vaststellen dat er te weinig aandacht is geweest voor hoe die concurrentie tot stand moet komen, in Nederland en met mogelijk spelers van buiten Nederland.

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

het goed te beheersen. Is dat achteraf gezien een foute afweging geweest of is er onvoldoende over doorgedacht?

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

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

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

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

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

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

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

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

De heer **Rinnooy Kan**: Dit is een heel goed voorbeeld van de manier waarop het publieke debat zich zou moeten afspelen. Het is de vraag of wij het gezondheidszorgsysteem zo willen inrichten dat de economische afweging wat explicieter onderdeel gaat uitmaken van wat burgers wat ons betreft zouden moeten doen en zouden moeten vinden rond de keuzes die wij in de gezondheidszorg maken. Daar kun je wel of niet een voorstander van zijn. Je kunt ook zeggen dat je het ongepast vindt dat dat een belangrijke rol gaat

spelen. Je kunt zeggen dat het misschien wel doorslaggevend moet zijn; andere landen zeggen dat. Het is nu eenmaal niet anders: alles is schaars, dus ook gezondheidszorg. Ergens daartussenin vaar je een koers. In dit soort situaties in die economische dimensie problematisch, maar wel een onderdeel van het debat.

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

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

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

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

De heer **Rinnooy Kan**: Het kan een volstrekt verdedigbare uitkomst zijn als deze expliciet wordt gekoppeld aan wat het publieke belang is, in dit geval het bereikbaar houden per trein van bepaalde afgelegen delen van het land, en dan het liefst ten minste een, twee of drie keer per dag. Dan heb je direct een voorbeeld van een heel meetbare kwaliteitsindicator, waarmee je een aantal jaren later kunt bekijken of het is gelukt.

Ons vijfde punt is om niet al te veel te verwachten van overheidsaandeelhouderschap alleen. Dat is eigenlijk ook een verwijzing naar eerdere discussies, waarin dat toch werd gezien als panacee voor bijna alle kwalen. De overheid draagt over, maar als aandeelhouder, misschien wel grootaandeelhouder of aandeelhouder met heel speciale prerogatieven, zoals gouden aandelen of weet ik wat, kan zij vanuit die rol de touwtjes in handen houden. Wie vanuit ondernemingen het aandeelhouderschap waarneemt, ziet dat aandeelhouders wel degelijk invloed hebben, maar toch eigenlijk betrekkelijk ver afstaan van wat er dagelijks gedaan of gelaten wordt op het niveau van de onderneming zelf, en misschien is dat wel goed ook. Daarom is het ook niet zo verrassend dat het publiek aandeelhouderschap in ieder geval niet meer kan zijn dan een aanvullend mechanisme, waarvan ook niet meer verwacht moet worden dan wat aandeelhouderschap in het algemeen kan opleveren.

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

De heer **Rinnooy Kan**: Zeker.

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

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

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

De heer **Rinnooy Kan**: Nee, dat zeg ik ook niet. De overheid kan als aandeelhouder doen wat aandeelhouders doen, namelijk invloed uitoefenen op een aantal belangrijke randvoorwaarden rond de onderneming. Dat moet in ieder geval niet worden gezien als bij voorbaat voldoende voor de rol die de overheid zou moeten spelen, namelijk het publiek belang bedienen. Daar hoort aan de voorkant van de rit een inschatting bij van wat de overheid als aandeelhouder veilig kan stellen, wat het publiek belang verlangt, wat daaraan nog ontbreekt en wat we daar vervolgens op moeten verzinnen.

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

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

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

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

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

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

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

vanuit het publiek belang. Dat is misschien toch wel heel lastig vanuit de burger gezien.

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

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

De heer **Rinnooy Kan**: Ik denk dat we het misschien eens kunnen zijn over deze formulering: als je kiest voor die tussenvorm, moet je daar goede redenen voor hebben en er een duidelijk verhaal bij kunnen vertellen. Maar ik sluit niet uit dat dit onder omstandigheden zo kan zijn.

Onze zesde aanbeveling heeft te maken met de balans tussen beleidscontinuïteit aan de ene kant en tussentijds ingrijpen aan de andere kant. Dit is betrekkelijk vanzelfsprekend, maar toch. Je kunt dingen te lang op hun beloop laten, maar je kunt ook te vaak ingrijpen. Daar tussenin zit een verstandige route. Op terreinen als elektriciteit en telecom hebben we nogal vaak veranderingen meegemaakt, en dat is voor de rust op zo'n terrein uiteindelijk ook een verkeerde zaak. De strekking van de zesde aanbeveling is om dat zorgvuldig te doen.

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

De heer **Rinnooy Kan**: Jazeker. In de ideale wereld zou dat ook iets kunnen zijn waar je van tevoren over nadenkt. Als je je realiseert dat je bezig bent met een heel complexe interventie en als je weet dat er publieke belangen op het spel staan, kun je ook van tevoren nadenken over de vraag wat een reden of een rechtvaardiging kan zijn om tussentijds terug te komen op iets waarvan we nu denken dat het verschrikkelijk verstandig is. Als we over een of twee jaar zouden zien dat meting A, B of C verschrikkelijk uit de hand

loopt, misschien is het verstandig om nu al te zeggen dat we dan echt redenen hebben om ons er opnieuw mee te bemoeien, maar dat we overigens, wat betreft de rest, voornemens zijn om ons er de komende vijf jaar niet mee te bemoeien.

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

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

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

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

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

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

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

De heer **Rinnooy Kan**: Zij moeten het dan maar zelf vertellen. Mijn oppervlakkige indruk is dat dit het werken voor hen heeft bemoeilijkt. Dat kan nodig zijn, maar dat moet je dan ook wel weer kunnen uitleggen.

Mijn zevende advies sluit mooi aan bij wat wij net bespraken: er moet structureel gemonitord worden en je moet van tevoren afspreken hoe je dat gaat doen. Bij de Elektriciteitswet is dat pas na verloop van tijd toegevoegd. Dat is ook weer zo'n voorbeeld van onzorgvuldige, maar dat is een naar woord, dus laat ik maar zeggen: incomplete besluitvorming aan het begin van de rit. Daarom is het zo prettig en aantrekkelijk om meetbare indicatoren te hebben die je gewoon kunt volgen. Het lijkt mij voor het parlement interessant om van tijd tot tijd een soort tussenstand te krijgen of het de goede kant opgaat. Waar zien we nu al reden om ons zorgen te maken over wat wij pas over een paar jaar opnieuw met elkaar willen bespreken? Dat monitoringsproces ligt helemaal in het verlengde van de logica van de publieke beleidsanalyse.

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

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

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

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

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

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

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

wanneer je bekijkt of het echt de goede kant uitgaat; liefst op een zodanig moment dat je nog wat kunt terugdraaien of bijstellen.

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

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

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

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

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

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

De heer **Vliegenthart**: Ik kom even terug op dat kernbegrip "onvoldoende zorgvuldig" of "incompleet" en op de vraag van het publieke belang. Hoe komt het dat het op z'n minst tot het advies van de SER heeft moeten duren voordat dit idee kon postvatten? Dat is toch iets wat wij moeten vaststellen. Aan het eind van de periode die wij bestuderen, komt uw advies. We hebben de processen die wij bestuderen, bijna twintig jaar gehad. Heeft dat technische componenten? U zei dat het lastig is. Zitten er ook andere componenten aan, zoals institutionele of politieke? Kunt u daar iets over zeggen?

De heer **Rinnooy Kan**: Het is een gok en niet meer dan dat, dus ik ben blij dat ik niet onder ede sta. Mijn taxatie is dat er gedurende een bepaalde periode, in een soort tijdelijke verblinding van de discussie, disproportionele kwaliteiten werden toegekend aan marktwerking als toekomstideaal. Vanuit

misschien begrijpelijke onvrede of ongenoegen over op dat moment matig functionerende overheidsvoorzieningen werd er gedacht: als we er maar wat concurrentie op zetten, zul je eens wat beleven. Zonder dat dit soort vragen werden gesteld, maar dat is achteraf misschien reuze begrijpelijk, is toen besloten om dat te doen en dan te kijken wat er gebeurde. Ik denk dat u er allemaal op sommige momenten in uw politieke loopbaan iets van hebt geproefd. Dat zou mijn verklaring zijn.

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

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

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

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

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

De heer **Rinnooy Kan**: Ik kan niets verstandigs zeggen over wat dat gaat opleveren. Misschien heb ik er wel een mening over, maar die is voor u niet zo vreselijk interessant. Ik denk dat de eerste vraag zou zijn wat wij verlangen van het publiek belang dat door de NS wordt bediend. Hoe definiëren en meten we dat? Dat heeft te maken met bereikbaarheid, frequentie, betrouwbaarheid en klanttevredenheid. Laten we bekijken wat de stand van zaken is en laten we eens nadenken over alternatieven voor de huidige situatie, bijvoorbeeld terug naar het vroegere model of iets wat daarop lijkt. In een recente brief heeft de NS duidelijk gemaakt hoe hij daarover denkt. Hij heeft daarover in ieder geval een duidelijke opvatting, maar er zijn ook wel concurrenten van de NS die er misschien heel anders over denken. Dan krijg je varianten die misschien soms juist weer wat verdergaan. Ik kan het niet helemaal uittekenen, maar u voelt wat ik probeer te schetsen. Zo'n soort discussie zou heel passend zijn en een heel mooi oefenvoorbeeld kunnen opleveren voor de vraag of deze methodiek wat meer houvast biedt. Nogmaals, ik pretendeer niet dat dan ineens zonneklaar is wat volgens iedereen het allerbeste is, zodat we dat kunnen doen. Nee, maar dan zijn de verschillen in opvatting in ieder geval te associëren met verschillen in analyse of in de interpretatie daarvan. Dat gaat helpen, daar ben ik van overtuigd.

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

Sluiting 13.20 uur