

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

Gesprek met: drs. S.J. Stuiveling

Aanvang: 14.30 uur

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

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

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

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

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

Met de president van de Algemene Rekenkamer willen wij vooral spreken over de adviezen, maar ook over de rapporten die de Rekenkamer achteraf heeft uitgebracht over verzelfstandigingen en privatiseringen. Wij zijn zeer geïnteresseerd in de vraag in welke mate enige objectivering

mogelijk is. Het is overigens een beladen, maatschappelijk en politiek debat. De Rekenkamer is er voor ons allemaal om te bekijken of er tussen al die ideologie ook nog enige feitelijkheid te ontdekken is.

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

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

Dat is één. In de tweede plaats zie je dat de reorganisatiekosten nooit worden ingeschat, dat zij nooit geadministreerd worden en dat men daarover nooit verantwoording aflegt. Daarmee is eigenlijk al gezegd dat het meer een dogmatische discussie voor believers is -- zij geloven dat het beter is -- dan een discussie die op feiten en onderzoek is gebaseerd. Daarin staat Nederland overigens niet alleen. De Rekenkamer is onderdeel van een rekenkamerwereld. Er zijn 200 landen en 200 rekenkamers. Als ik bij de collegae rondvraag of zij dit thema kennen -- er is ook een werkgroep over privatisering en verzelfstanding -- komt er bij hen hetzelfde uit. Onze Engelse collega heeft 90 reorganisaties, het op afstand brengen van de Engelse rijksdienst, in de afgelopen twintig jaar onderzocht. Hij zegt dat er twee soorten reorganisaties zijn: de ene wordt politiek besloten en moet

daarna nog uitgevoerd worden. De andere kent een voorbereiding en wordt daarna besloten. Van beide is echter niet vast te stellen of het een succes is. Van beide typen is ook niet vast te stellen wat het heeft gekost en of het iets heeft opgebracht.

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

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

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

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

Als voorbeeld noem ik de risicoverdeling bij de verkoop van het Staatsvisserhavenbedrijf. Er wordt een contract met een koper gesloten. In het aanvankelijke contract stond dat de haven nog even uitgebaggerd moest worden. Ik ben Rotterdamse, dus ik weet dat havenslib ongeveer het meest ellendige spul is dat je je kunt voorstellen; daar moet je dus even je kop bijhouden. In het aanvankelijke contract stond dat de overheid het risico zou

dragen van de laatste beurt uitbaggeren en slib afvoeren. Dan kun je dus net zo goed niet verkopen, want waarschijnlijk was de hele opbrengst van de verkoop tenietgedaan door dit risico. Daar hebben we een punt van gemaakt en later is het contract veranderd. Aan de andere kant zitten vaak mensen die dit type contracten maken. Aan de kant van de verkoper, in dit geval de Staat, zit een groep mensen die het naar hun beste weten en kunnen doen, maar die nog nooit een havenbedrijf hebben verkocht. Zij hebben nog nooit zo'n type contract opgesteld en zij hebben nog nooit met dit soort risico's te maken gehad. Het Staatsvisserhavenbedrijf is pakweg eind jaren tachtig geprivatiseerd. Je zou dus denken dat zij van dit type verkopen geleerd hebben dat zij bij de contractonderhandelingen naar de risicoverdeling moeten kijken.

De **voorzitter**: Dat is interessant, want daarmee legt u een wat ander accent; spreekt u mij tegen als ik het niet goed zie. Tot nu toe heeft de commissie zich vooral beziggehouden met de vraag of je wel of niet moet overgaan tot verzelfstandiging. Dat is een beetje de ex-anteanalyse. U zegt: als je besluit om te verzelfstandigen, heb dan goed aandacht voor hoe dat moet gebeuren.

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

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

Mevrouw **Stuiveling**: Zeker, want met name als het een politiek besluit is, voorafgaand aan het maken van de blauwdruk of het projectplan van de operatie, blijken de condities vaak niet aan te sluiten op wat men zou moeten doen. Ik geef een voorbeeld. Ik ben allergisch voor het begrip "budgettaire

neutraal". Vanuit een kassysteem van het Rijk kun je iemand namelijk niet budgettair neutraal naar een baten-lastendienst verzelfstandigen. Allerlei posten zijn namelijk niet geraamd op het kassysteem van de rijksdienst; daar hoeven ze dan ook geen rekening mee te houden. Echter, als je iemand verzelfstandigt, horen die posten wel in de openingsbalans te zitten. Dat kun je dus niet budgettair neutraal doen.

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

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

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

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

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

Mevrouw **Stuiveling**: ... betekent dat als zij zich daarna moeten verzekeren, het af gaat van het geld dat beschikbaar is voor hun primaire taak. Een ander voorbeeld is het vakantiegeld. De rijksdienst spaart niet voor vakantiegeld. Dat hoeft niet. Wij hebben zoveel continuïteit dat we het vakantiegeld kunnen uitkeren als het mei is. Volgens het Burgerlijk Wetboek moet worden gespaard voor het vakantiegeld. Als je dus per 1 januari zelfstandig wordt en je het geld voor de maanden mei tot en met december niet hebt meegekregen, kan dat dus niet budgettair neutraal; het zat namelijk niet in de oorspronkelijke begroting. Een rijksmuseum gaat dan nat op het feit dat het

dat spaarpotje niet heeft. Zo heb ik tal van voorbeelden waarbij de frictiekosten tussen het uit een kas lospeuteren van een organisatie en het in een baten-lastendienst met een beetje behoorlijk startvermogen neerzetten, een budgettair neutrale overgang onmogelijk maken. Dat wordt echter wel budgettair neutraal afgedwongen. Alleen al op de waardering van hun gebouwen, het grote onderhoud, had afgeschreven moeten worden. Dat is allemaal niet gebeurd.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mevrouw **Stuiveling**: Aanbeveelt.

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

Mevrouw **Stuiveling**: Ja.

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

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

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

Mevrouw **Stuiveling**: Inderdaad.

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

Mevrouw **Stuiveling**: Nee.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mevrouw **Stuiveling**: Er zijn twee bewegingen. De ene beweging is de verzelfstandiging binnen de overheid: de baten-lastendiensten, vroeger agentschappen geheten. Die vallen binnen het ministerie, dus 100% onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast zijn er de rechtspersonen met een wettelijke taak. Dat zijn organisaties die gefinancierd worden voor een bepaalde wettelijke taak. Daar vallen ook universiteiten onder. Die waren er al voordat ze een rechtspersoon met een wettelijke taak werden. Het is dus een beetje moeilijk om de vraag te beantwoorden of het aantal is toegenomen. Globaal ging in 2010/2011 45 mld. uit de rijksbegroting naar rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Dat geld is verdeeld over globaal ruim 100 zogenaamde clusters: de politieregio's, de universiteiten, de scholen. Bij elkaar zijn dat ongeveer 2200 organisaties. Er moet een onderscheid worden gemaakt met zelfstandige bestuursorganen, zbo's. Zbo's en RWT's overlappen elkaar gedeeltelijk. 10% van de zbo's is niet tevens RWT. 10% van de RWT's is niet tevens zbo. 80% valt over elkaar heen. Vanuit de Comptabiliteitswet bemoeien wij ons met de RWT's. Dat is dus 90% van het geheel.

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

Mevrouw **Stuiveling**: We hebben er tien jaar werk in gestoken om daar uniformering en sortering in aan te brengen. In de eerste plaats om te weten te komen hoe groot dat veld is; wat er rond loopt. In de tweede plaats om te bekijken hoe ze zich verantwoorden. Hebben ze een accountantsverklaring? Is er een rechtmatigheidsverklaring? Die is nodig om aan de eisen van de Comptabiliteitswet te kunnen voldoen. Een beeldverklaring van de accountant is voor de Comptabiliteitswet niet genoeg. Dit is techniek maar heel belangrijk: het geld uit de rijksbegroting wordt uitgegeven voor het doel waarvoor het gegeven is. Dat is het budgetrecht van het parlement. Dat is de

rechtmatigheid. Als je dus niet kunt vaststellen dat het geld aan het doel is uitgegeven, komen pas de efficiency et cetera in beeld. Je moet minimaal kunnen vaststellen dat het aan het goede doel is uitgegeven; dat is de rechtmatigheidsverklaring. Wij hebben daar nu tien jaar aan gewerkt en 95% van de rechtspersonen met een wettelijke taak heeft ook een rechtmatigheidsverklaring. Dat is nu dus op orde.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mevrouw **Stuiveling**: Die vraag kun je niet in het algemeen beantwoorden. Dat hangt van elke afzonderlijke wet af. Ik weet bijvoorbeeld dat er bij de Wet op de jeugdzorg, waarbij het geld naar de provincies is gedecentraliseerd, bewust van is afgezien om enige informatie terug te krijgen en enige aanwijzing te kunnen geven. In de wet is er bewust voor gekozen dat het overboeken van het bedrag naar de provincie gelijk is aan rechtmatig. Klaar. Als het parlement daarmee akkoord gaat, hebben wij het nakijken. Zo is in elke wet apart die verhouding geregeld en zijn er aparte informatieprotocollen. De informatiepositie van het parlement is wat ons betreft doorslaggevend voor wat de minister zou moeten willen weten. Als

het parlement een bepaald overzicht over een beleidsterrein wil hebben om te weten of de publieke taak voor het geld goed wordt uitgevoerd, moet het met de minister een informatiearrangement uitonderhandelen. De minister moet het dan weer met die groep uitonderhandelen. Dat zijn namelijk dingen die bovenop de wettelijke arrangementen zouden kunnen komen, als het niet geregeld is in de wet.

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

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

De heer **Terpstra**: Inderdaad.

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

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

Mevrouw **Stuiveling**: Op zichzelf is het goed om onderscheid te maken tussen verschillende taken. Net zoals wij vele malen zeggen dat toezicht en beleid van elkaar onderscheiden moeten worden. Het mag wel onder één ministerie vallen, maar het mag niet samen in één departementaal onderdeel

zitten. Beleid en uitvoering scheiden kan heel goed. Als argument is het voor sommige dingen misschien ook wel aan te bevelen. Je hebt natuurlijk verschillende niveau's van beleid. Uitvoering is niet alleen dom doen wat het beleid voorschrijft. Op het uitvoeringsniveau heb je ook te maken met beleid. Het gevangeniswezen van Veiligheid en Justitie bijvoorbeeld is een uitvoerende dienst, die geheel in pandig binnen het ministerie valt. Het beleid is bij de minister. De uitvoering is bij de uitvoerende dienst voor het gevangeniswezen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De **voorzitter**: Waarom zou het dan niet ook logisch zijn dat een instantie die door die rapportages achteraf veel ervaringen heeft en allerlei aanbevelingen doet, waarvan u vindt dat het verschrikkelijk jammer is dat men daar niets

mee doet, door de Kamer of een bewindspersoon wordt gevraagd om erbij betrokken te worden?

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

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

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

Mevrouw **Stuiveling**: Ja.

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

Mevrouw **Stuiveling**: Er is een enorme beleidsberg. Dat hebben we al vaker geconstateerd. Ik denk dat de optelsom van al het beleid dat we hebben, niet uitgevoerd kan worden. Daarin schuilt een risico in het algemeen, dus ook als je deze verzelfstandigingen en privatiseringen doorvoert. De

besluitvorming over wat je wel en niet uitvoert, leg je dan namelijk in feite neer bij ambtenaren die daarvoor niet zijn aangewezen. Ik vind dus dat de politiek veel selectiever moet zijn in het bedenken van nieuwe dingen en nieuw beleid, als men niet zeker weet dat de mensen, het geld en de tijd die nodig zijn om het uit te voeren, in principe min of meer aanwezig zijn. In het algemeen is er bij het bedenken van beleid nauwelijks aandacht voor tijd, geld en mensen om het uit te voeren.

Uit al onze onderzoeken blijkt het volgende: óf de tijd is te schaars, waardoor het uitloopt, óf het geld is te schaars, waardoor het duurder wordt, óf de mankracht of expertise ontbreekt om iets uit te voeren. Die verhouding tussen beleid en de kans om het uit te voeren is in Nederland al jaren een probleem. Wij zijn een goed opgeleid volk met allerlei ideeën en wij willen ons even niet laten remmen door praktische bezwaren; maar die praktische bezwaren zijn er echt. Die etaleren wij de hele tijd.

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

Mevrouw **Stuiveling**: Ja.

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

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

cultuur inbrengen. Ministers zouden eens moeten vragen hoe ze dat bij andere departementen doen en of er in de rijksdienst geen voorbeeld van is. Zij vragen dat echter nooit.

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

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

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

Mevrouw **Stuiveling**: Ja, en dat ze ook beseffen dat het heel veel geld kost om allemaal dezelfde fout te maken. Het is wel geld van de mensen. Je mag het voor je eigen ego leuk vinden om het allemaal op je eigen manier te doen, maar misschien is dat niet het beste voor de rijksdienst.

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

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

Mevrouw **Stuiveling**: Dat hangt af van de deskundigheid die je daar wilt hebben. Naar mijn mening moet er toezichtdeskundigheid komen. Toezicht wordt niet gezien als eigen werk, terwijl de rijksdienst veel meer in de positie komt dat hij toezicht moet houden op al die uitgeplaatste diensten en alle baten-lastendiensten. De ministeries zouden wat minder beleid moeten maken, want dat is er een beetje te veel. Zij zouden toch vooral hun eigenlijke werk moeten doen.

Laat ik een voorbeeld geven van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Wij hebben een aantal jaren geleden onderzocht of jeugdstraffen bijdragen aan het enige doel dat daarvoor is geformuleerd, namelijk het voorkomen van recidive. Tot onze starre ontzetting waren er geen recidivecijfers. Dus daar zijn een dienst, een beleidsafdeling en allerlei mensen 20 of 25 jaar druk, druk, druk, en niemand weet iets van de enige toetssteen die is geformuleerd, namelijk het voorkomen van recidive. Daar is geen expertise voor nodig, daarvoor moet iemand zijn gezonde verstand gebruiken. Gezond verstand is iets anders dan expertise. Waarom wordt niet naar die taak gekeken?

Wij hebben nu net een rapport over de strafrechtketen uitgebracht. Alle schakels in de strafrechtketen hebben een eigen informatiesysteem en eigen definities. Er is geen idee van het aantal dossiers dat van het OM teruggaat naar de politie, want er wordt anders geteld en gemeten. Dat heeft niets met politieprofessionaliteit te maken, maar alles met de professionaliteit van de ambtelijke ondersteuning, archivering en administratieve verwerking. Dat werk wordt natuurlijk gedaan door mensen die lager in de pikorde staan dan de beleidsambtenaren.

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

Mevrouw **Stuiveling**: Precies, en die kwaliteit zit niet noodzakelijkerwijs bij beleidsmensen, maar wel bij ambtenaren die snappen hoe archiveren, automatisering en administratieve organisaties werken. Die ambtenaren moeten een uniforme definitie krijgen en daarvoor moet er dan wel de

politieke wil zijn. Zij kunnen het vervolgens voor elkaar krijgen. Met automatisering kun je daar honderd keer meer bereiken dan de rijksdienst nu bereikt. Onze rijksdienst is op dat punt echt niet modern.

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

Mevrouw **Stuiveling**: Oké.

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

Mevrouw **Stuiveling**: Of op een RWT; ik ben van de RWT's. Het is een kwestie van perceptie of je het een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid noemt of het anders inrichten van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik zou voor de laatste formulering kiezen, want dan denk je na over de vraag hoe je dat moet doen. Wij denken in termen van systeemverantwoordelijkheid. Ik neem als voorbeeld nog eens de jeugdzorg. Er is een Wet op de jeugdzorg en de minister moet met de Tweede en de Eerste Kamer kunnen praten over de kwaliteit van de jeugdzorg, niet over de kwaliteit van instelling A of instelling B of een incident. Dat kan misschien een enkele keer voorkomen, maar er zou niet in het algemeen aan de hand van incidenten met de minister moeten worden gesproken. Je moet met de minister kunnen praten over de vraag of de jeugdzorg in Nederland goed is

ingericht en functioneert, en hoe de Kamer kan weten dat die functioneert. Dan moet je een ander type informatie uit de sector krijgen dan de informatie van iedere instantie apart. Over die systeemverantwoordelijkheid worden vaak geen goede afspraken gemaakt. De houding is eerder: de verantwoordelijkheid is gedecentraliseerd of buiten de deur gezet in een verzelfstandigde organisatie, nu wil ik ook niets meer weten want anders word ik er verantwoordelijk voor gemaakt. Je houdt echter altijd de systeemverantwoordelijkheid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mevrouw **Stuiveling**: Nee, er kan verantwoording worden afgelegd aan de minister. De minister moet daarover verantwoording kunnen afleggen aan het parlement. Dat is ons systeem. Dit neemt niet weg dat zo'n verzelfstandigde organisatie zijn eigen jaarverslag kan uitbrengen en voor mijn part een eigen burgerjaarverslag op internet kan zetten. Dat noemen wij horizontaal. De organisatie kan zich overal kwetsbaar opstellen en praten, maar dat komt niet in de plaats van de verticale verantwoording.

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

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

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

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

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

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

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

Mevrouw **Ter Horst**: U bent sinds 1999 president van de Algemene Rekenkamer. Wat u nu hebt gezegd, hebt u waarschijnlijk vijf jaar geleden in iets andere bewoordingen ook gezegd en misschien acht jaar geleden ook. Ik waardeer uw uithoudingsvermogen. Hoe kan worden bereikt dat het parlement en het kabinet uw lessen, alle rapporten die de Rekenkamer maakt en de adviezen van de SER en anderen tot zich nemen? Wat moet er gebeuren?

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

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

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

praten en niet meer over de tijd, het geld en de middelen en mensen die nodig zijn om die ambities waar te maken.

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

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

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

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

De heer **De Lange**: U merkte op dat de politiek heel veel ambitie heeft die door de beperkingen van de uitvoeringsorganisatie vaak niet kan worden gerealiseerd. Nu zijn ambities mooi en politici moeten vooral ook ambities

houden, maar hier ligt misschien een les dat de politiek zich zou moeten beperken als de uitvoering op moeilijkheden stuit.

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

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

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

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

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

Mevrouw **Stuiveling**: Wij hebben hierover ook gesproken met de Onderzoeksraad Voor Veiligheid en wij praten er ook over met collegae. Men

dempt de put pas als het kalf verdronken is. De vraag is of er wordt gereageerd als je het kalf laat zien dat zal verdrinken, of dat er pas wordt gereageerd als het verdronken is. Bij incidenten wordt toch echt pas gereageerd als het kalf verdronken is. De politici zijn dan heel erg verbaasd over de vormgeving van de uitvoering. Er wordt dan een aantal verbeteringen voorgesteld en aangebracht, maar die leiden er niet toe dat wordt geïnternaliseerd dat hun houding tegenover uitvoeringsproblemen in volgende dossiers moet veranderen.

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

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

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

is er gebeurd waardoor er dingen mislopen en uiteindelijk toch vaak wordt gezegd: ik was daarvoor niet verantwoordelijk?

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

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

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

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

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

Mevrouw **Vos**: Het wetgevingsproces?

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

hoeft wat mij betreft niet allemaal in de wet te zijn opgenomen als het er maar in is verankerd.

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

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

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

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

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

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

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

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

De **voorzitter**: Hoe komt dat?

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

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

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

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

Mevrouw **Stuiveling**: In de leiding.

De **voorzitter**: Ik dank u, mevrouw Stuiveling, heel hartelijk voor uw bijdrage en uw openhartigheid.

Ik sluit deze bijeenkomst.

Ik deel mee dat wij woensdagmiddag om één uur de gesprekken zullen hervatten.

Sluiting 15.40 uur