

**Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de
Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstanding
Overheidsdiensten op woensdag 13 juni 2012 in de plenaire zaal van de
Eerste Kamer te Den Haag.**

Gesprek met: drs. D. Burmanje, prof. dr. P. Schnabel en mr. S. Harchaoui.

Aanvang: 9.30 uur

Voorzitter: de heer A. Vliegenthart

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

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

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

De **voorzitter**: Goedemorgen. Ik open deze vergadering van de parlementaire onderzoekscommissie naar privatisering en verzelfstanding. Ik heet mevrouw Burmanje en de heren Schnabel en Harchaoui van harte welkom.

Als inleiding eerst iets over ons werk. De Eerste Kamer doet onderzoek naar het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid dat de rijksoverheid heeft gevoerd in de decennia die achter ons liggen. Het gaat om een gedeeltelijke of gehele verkoop van bedrijven en diensten die in handen waren van de overheid en het op afstand plaatsen van delen van de ambtelijke organisatie. Daarachter lagen opvattingen over marktwerking en vergroting van efficiency. Dit alles heeft tot grote veranderingen geleid in onze samenleving en het heeft uiteenlopende consequenties gehad voor burgers en overheid. Over de betekenis en de uitkomsten ervan wordt tot op

de dag van vandaag een brede en soms kritische maatschappelijke discussie gevoerd. Daar doen wij onderzoek naar.

Wij zijn blij dat u er vandaag bent, want met u willen wij doorpraten over de rol van de burger in dit proces. Wij hebben de eerste week vooral veel beleidsmakers aan het woord gehad, maar we zijn ook erg benieuwd, zoals ook expliciet in onze opdracht staat, naar het burgerperspectief. Wij hopen dat u daar wat licht over kunt laten schijnen en dat u de commissie bij haar afwegingen kunt helpen.

Vandaag zal ikzelf het woord voeren, maar ook de collega's De Lange en Ter Horst. Het is echter heel wel mogelijk dat ook andere leden van de commissie zich in het gesprek mengen, omdat zij nog iets willen weten. Mijnheer Schnabel, ik wil graag met u beginnen. Wij zijn benieuwd naar de processen en de impact die privatiseringen en verzelfstandigingen hebben gehad op de burger. Ik doel op de burger als consument en op de burger als citoyen. Zou u een algemeen beeld kunnen schetsen van wat deze kwesties de afgelopen twintig jaar voor de relatie burger/overheid hebben betekend? Ik ben mij er zeer van bewust dat dit een heel brede vraag is. Pikt u er een paar elementen uit waarvan u denkt dat die van groot belang zijn.

De heer **Schnabel**: Het is inderdaad een heel brede vraag. Vooraf even dit. Wij zijn als Sociaal en Cultureel Planbureau in opdracht van de commissie bezig met een onderzoek naar de beleving en de reacties van de burgers op dat proces en die ontwikkeling. Daar zal ik nu niet op vooruitlopen, omdat het onderzoek ook nog niet helemaal is afgerond. Misschien is het wel belangrijk om de systeemkant en de belevingskant uit elkaar te houden. Wat de overheid ook doet binnen de eigen organisatie, of er nu wordt verzelfstandigd, gedecentraliseerd, of geprivatiseerd, als het gaat om zaken waarvan de burgers het gevoel hebben dat dit toch de verantwoordelijkheid van de overheid is, dan spreken ze de overheid daarop aan. Dat betekent dus dat de Tweede Kamer, de minister en de staatssecretaris erop worden aangesproken. Opmerkingen als "het is niet meer van ons" of "u weet toch dat we hadden besloten dat het niet meer van ons is" gelden dan niet. Dat zie je ook in de politieke discussie. Kort gezegd, het zal de burgers worst zijn

hoe het wordt georganiseerd, als het maar functioneert. De reacties komen meestal op basis van incidenten, dus als er dingen gebeuren waarvan men het gevoel heeft dat dit niet de bedoeling was. Een voorbeeld is dat er salarissen worden betaald -- daar gaat het vaak om -- die men niet passend vindt bij de uitvoering van dat soort taken. Of er zijn oneigenlijke processen aan de gang, waarvan men vindt dat die niet thuishoren bij iets wat bij de overheid of de publieke belangen hoort. Daar wordt het sterkst op gereageerd. En disfunctioneren, dat het niet lukt, dat het niet werkt. Dat zijn natuurlijk ook dingen waar men vrij scherp op reageert, vooral als eerst wordt beloofd dat het daarna allemaal zoveel beter wordt. Ik denk dat in heel veel gevallen de vraag van de burger is, maar die wordt pas gesteld op het moment dat men wordt geconfronteerd met de gevolgen van genomen besluiten: wat heeft de marktwerking, de verzelfstandiging, mij als individuele burger opgeleverd? Heb ik daar voordeel van gehad? Het zal niet altijd gemakkelijk zijn om daar een positief antwoord op te geven.

De **voorzitter**: U stelt dat de organisatievorm de burger niet zozeer interesseert. De vraag van de burger is of het werkt. U zegt eigenlijk ook dat de politieke verantwoording door de verandering in de organisatievorm niet wezenlijk is veranderd. Zou u het laatste kunnen illustreren met wat voorbeelden?

De heer **Schnabel**: Het speelt natuurlijk vooral in de Tweede Kamer. Het gaat om allerlei zaken waarvan men het gevoel heeft dat die niet goed gaan. Zaken als het sluiten van een ziekenhuis, het functioneren van het UWV of het COA, kwesties die steeds spelen, worden op het niveau van Den Haag, de Tweede Kamer, wel degelijk in het politieke debat meegenomen. De minister wordt dan aangesproken op iets wat staatsrechtelijk een ingewikkeld construct is, omdat het niet echt bestaat. Het gaat dan om de systeemverantwoordelijkheid. Soms gaat wetgeving ook heel sterk in die richting, zonder dat expliciet is gemaakt wat er precies onder wordt verstaan. Ik ga ervan uit dat het ook in de Tweede Kamer wordt beleefd als: wij kunnen de minister of de staatssecretaris daarop aanspreken. In het verleden was

dat minder. Neem het verplaatsen van de welzijnstaken naar gemeenten. Dat is tientallen jaren geleden al gebeurd. Je ziet dat de rijksoverheid zich wat dat betreft definitief heeft teruggetrokken. Er is geen verbinding meer met de rijksoverheid. Er is geen enkele verantwoordelijkheid meer op het niveau van de Tweede Kamer en de minister. Die hebben er niets meer over te zeggen. Dat gebeurt dus ook niet. Die kwestie is een lokale verantwoordelijkheid geworden. De gemeenteraad gaat erover. In de periode daarna zijn er echter steeds meer zaken geweest waarbij men de uitvoering of de uitvoerende verantwoordelijkheid wel heeft verplaatst, of men heeft een verzelfstanding tot stand gebracht om het makkelijker te maken om te functioneren, maar waarbij het gevoel toch is dat er in Den Haag uiteindelijk een eindverantwoordelijke of een systeemverantwoordelijke zit. Op zichzelf vind ik dat niet slecht, maar je merkt wel vaak dat het geen beschouwing is over "hoe gaat het echt in die organisaties, of hoe presteren ze?", maar over wat er is misgegaan en wat de incidenten zijn. Dat is vaak het gevolg. Merkwaardig genoeg wordt de systeemverantwoordelijkheid feitelijk uitgevoerd in de vorm van een soort incidentenpolitiek; reacties op dingen die de aandacht hebben getrokken als misstanden en vervelende dingen, zaken waar wat aan moet gebeuren. Dat is vaak niet de systeemkant, maar veel eerder dat wat mensen doen of wat duidelijk vergissingen of fouten zijn in de betrokken organisatie.

De **voorzitter**: U spreekt over de systeemverantwoordelijkheid van de overheid en het feit dat die in het parlement wordt gebruikt om de minister aan te spreken op concrete misstanden. U stelt dat dit eigenlijk niet het systeem is, maar meer de uitvoering ervan. Heeft u de indruk dat de overheid in het proces van verzelfstanding en privatisering voldoende heeft nagedacht over wat systeemverantwoordelijkheid is en hoe dit zou moeten worden ingevuld? Of is dit een onbedoelde consequentie van datgene wat wij hebben ingezet?

De heer **Schnabel**: Zoals het vaak gaat, zie je dat in de praktijk groeit wat het precies is. Als ik kijk naar de wetgeving die ik wat dit betreft heb

meegemaakt, ook in de jaren hier -- maar ik heb niet al die wetgeving bekeken -- dan constateer ik toch dat het vaak om een enkele zin gaat die erover staat, in die zin dat de systeemverantwoordelijkheid uiteindelijk blijft bestaan. Dat zit soms ook vertaald in het feit dat de wet een evaluatieparagraaf kent, wat pas vrij recent veel vaker gebeurt. In het verleden gebeurde dat eigenlijk niet. Het komt ook voor dat de wet een bepaalde looptijd kent, omdat men eerst wil zien of iets werkt om er eventueel op terug te kunnen komen. Vooral de evaluatieparagraaf is vaak de manier waarop de minister of de staatssecretaris die verantwoordelijkheid moet waarmaken, want hij moet terugrapporteren aan de Kamer over hoe het de eerste drie, vier jaar is gegaan. Denk aan de Wet maatschappelijke ondersteuning. Daar zit een evaluatieparagraaf in. De staatssecretaris moet om de zoveel jaar bij de Kamer laten zien hoe is het gesteld met de uitvoering van de wet, terwijl de uitvoering feitelijk geheel en al naar het lokale niveau is verplaatst en de gemeenten een grote vrijheid hebben om een en ander in te vullen. Daarbij ontstaat ook weer nieuwe begrippen, zoals compensatieplicht. Dat is van te voren natuurlijk niet helder ingevuld, maar dat ontstaat geleidelijk. Ik heb wel het gevoel dat men vaak iets te enthousiast is over het proces van verzelfstandiging. De overheid trekt zich dan terug, maar er wordt te weinig nagedacht over de consequenties voor de burgers. Het kan bijvoorbeeld ook betekenen dat de klachtmogelijkheid van de burger bij de Nationale Ombudsman vervalt. Daar lees je nooit iets over, maar het is wel zo. Als het om de overheid gaat, dan is de Nationale Ombudsman degene waar je uiteindelijk nog terecht kunt, maar bij een totale verzelfstandiging is dat vaak niet meer de instantie waar je je beklag nog kunt doen. Ik heb wel het idee dat men de systeemkant altijd wat sterker heeft benadrukt dan de kant van de burger. Hetzelfde geldt voor de waarde ervan voor de individuele burger. Mijn moeder in het verpleeghuis zegt tegen mij: Wat heb ik eigenlijk aan die marktwerking? Ik antwoord dan dat ik dat eigenlijk niet kan uitleggen op het niveau waar zij zich bevindt. Het gaat dan om de hulp. Krijgt ze dezelfde hulp, krijgt ze andere hulp, of moet ze meer betalen? Dat meestal wel, maar voor de burger is vaak niet helder wat voor hem of haar de voordelen zijn.

De **voorzitter**: Over de relatie tussen burger en overheid en de consequenties ervan komen wij nog te spreken. Ik ga nu naar de heer Harchaoui. Kunt u uw beeld schetsen? Komt dat overeen met wat de heer Schnabel heeft geschetst, gelet op uw ervaringen?

De heer **Harchaoui**: Ja, ik zie absoluut veel raakvlakken. Een aantal observaties van mijn kant. De eerste is dat de ontwikkeling van de afgelopen jaren laat zien dat het er met het vertrouwen van burgers in politiek, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld niet heel florissant voor staat. Je moet daar genuanceerd over zijn, maar dat vertrouwen is kwetsbaar. Op het moment dat je heel veel verzelfstandigingsoperaties in een vrij rap tempo en misschien te weinig doordacht doorvoert, levert dat de nodige spanningen op, omdat burgers over het algemeen iets meer vertrouwen hebben in die verzelfstandigingsoperaties naarmate het vertrouwen in de overheid, in de politiek groter is. Dat zou op zijn minst tot een zekere behoedzaamheid moeten leiden. De andere kant is dat, als je heel veel vertrouwen hebt, je dit soort operaties makkelijker kunt doorvoeren, maar als je weinig vertrouwen hebt, dan moet je heel goed nadenken of je dat wel wilt.

Dan een tweede observatie. Dit is vermengd geraakt met al die verzelfstandigingsoperaties, maar ondertussen is ook in de uitvoeringsorganisaties het nodige gebeurd richting de burgers. De legitimiteit van veel organisaties, of het nu om ziekenhuizen gaat, of om scholen, zeker in het openbaar onderwijs, staat onder druk. Het is nog niet zo eenvoudig voor maatschappelijke organisaties om, als ze de verantwoordelijkheid hebben, een heel goede vorm van dialoog met hun achterbannen te organiseren, op een nieuwe manier en passend bij deze tijd. Dat betekent ook dat er, zeker in het begin van verzelfstandigingsoperaties of privatiseringen -- maar dat hoort erbij -- heel veel klachten zijn. Als de conflictbeslechting dan niet goed is geregeld -- dat heeft iets te maken met de klachtenregeling waar de heer Schnabel het over had -- als de conflictoplossing niet goed tot stand komt, dan is er eigenlijk maar één

remedie en dat is dat de politiek verantwoordelijk wordt gehouden, of de wethouder, terwijl hij er de facto misschien helemaal niet meer over gaat. Zoveel incidenten zijn er overigens niet, want de meeste zbo's of agentschappen kennen burgers helemaal niet. Slechts een paar figureren in het publieke debat, maar de Nma en zeker de lokale zelfstandige organisaties kent de burger helemaal niet. Hij heeft er pas last van op het moment dat hij iets wil. Hij wil zijn probleem snel hebben opgelost. Dan moet de klachtenprocedure op orde zijn en de burger moet het gevoel hebben dat hij serieus wordt genomen. Ik denk dat er bij de horizontale verantwoording door verzelfstandigde organisaties nog heel veel winst is te behalen. Daar is al vaak op gewezen. Ook ik heb niet alle wetgevingstrajecten kunnen bestuderen, maar ik denk dat er bij de beraadslaging te weinig aandacht is geweest voor hoe je er als systeemverantwoordelijke voor zorgt dat de conflictoplossingmechanismen, de klachtenprocedures goed zijn geborgd, zodat de maatschappelijke dienstverlening legitiem blijft. Dat is een heel belangrijke observatie die de gevoelstemperatuur beïnvloedt.

Dan de derde observatie. Er wordt wel eens gezegd dat burgers niet weten wat ze willen. Dat is voor een deel terecht. De burgers willen uiteraard lage kosten en een hoge kwaliteit. Dat is evident. Hoe dit wordt georganiseerd, is van secundair belang. Dat ben ik met de heer Schnabel eens. Maar men heeft het wel altijd over het algemeen belang. Als je goed kijkt naar hoe burgers erover praten, dan hebben ze wel zoiets van: wacht even, als het om de gezondheidszorg gaat, dan wordt het een ander verhaal. Als het gaat om onderwerpen die de burgers raken, moet de politiek aandacht hebben voor het publiek belang. Het is de zoektocht van de commissie hoe je dit in eerder stadium borgt, zodat je geen problemen krijgt aan de achterkant. Dat betekent dat bij nieuwe operaties of bij het nieuwe denken hierover veel beter moet worden geëxpliciteerd wat het publieke belang is. Dat is iets anders dan kale bezuinigingen. Dat zie je vooral op lokaal niveau. We moeten efficiënter, we moeten bezuinigen, dus we gaan verzelfstandigen. Vaak blijkt dan het tegendeel. Het wordt vaak helemaal niet goedkoper en je moet ook maar afwachten of de kwaliteit beter wordt. In ieder geval zijn argumenten als "we moeten bezuinigen" en "we moeten

efficiënter" onvoldoende invulling van het begrip publiek belang. Het gaat dan echt over legitimiteit en over andere zaken.

De **voorzitter**: Daar komen wij nog op terug, maar nu even over het eerste deel van uw verhaal. Als de overheid iets op afstand plaatst, dan kost het tijd voordat maatschappelijke organisaties die taak hebben overgenomen. Tegelijkertijd zegt u dat de klachtenprocedure vanaf de eerste dag volledig op orde zou moeten zijn. Hoe zou je dat dan moeten organiseren? Ook een klachtenprocedure zal aanlooptijd nodig hebben. Hoe doe je dat?

De heer **Harchaoui**: Ik ben zelf een groot voorstander van een nog te bepalen overgangperiode van bijvoorbeeld drie of vijf jaar, maar dat is vooral aan de commissie.

De **voorzitter**: We hopen juist dat u daar ideeën over heeft.

De heer **Harchaoui**: Die zal ik ook met u delen. Ik denk dat je privatiseringsbewegingen in den beginne gepaard moet laten gaan met de invoering van sectorale ombudsmannen. Als je iets privatiseert of verzelfstandigt, dan moet je van te voren helder hebben dat er een instantie is, een entiteit, geen institutie, maar een lichtvoetige, flexibele kwalitatief hoogstaande man of vrouw, die erop let of de klachtenprocedures op orde zijn en of burgers wel serieus worden genomen en daarover in het openbaar kan rapporteren. Die persoon moet ook kunnen bemiddelen, zoals de ombudsman dat richting de overheid doet. Zo'n functie zou je voor de beginfase van een privatiseringsbeweging moeten creëren. Dat lijkt mij in elk geval een heel goede methode.

De **voorzitter**: U sprak over het algemeen belang en het feit dat dit nog wel eens ondergesneeuwd raakt door de efficiency. Maar de burger differentieert hier wel in.

De heer **Harchaoui**: Absoluut.

De **voorzitter**: Zou u dat aan de hand van een voorbeeld kunnen uitleggen, in die zin dat de burger haarfijn aanvoelt wat het algemeen belang is, waar dat in zit en hoe dat wordt gedefinieerd?

De heer **Harchaoui**: Het heeft iets te maken met een gevoel van sociale rechtvaardigheid. Uiteindelijk hebben burgers zo iets als: misschien pakt het voor mij wel goed uit, maar voor heel veel andere mensen niet. Neem de toegang tot de gezondheidszorg. Op het moment dat burgers zien dat het door de verzelfstandiging veel moeilijker is om toegang te krijgen, of de perceptie hebben dat dit veel moeilijker is, druist dat in tegen hun gevoel van sociale rechtvaardigheid, omdat gezondheidszorg heel erg nabij is. Je kunt stellen dat de afvalwerking op lokaal niveau prima is geregeld tegenwoordig, na wat opstartproblemen, maar daar hoor je nauwelijks klachten over. Kijk echter naar de betaling van lokale belastingen, een kwestie die door een aantal gemeenten in een verzelfstandigde organisatie wordt weggezet. Je woont in Leiden, maar je ziet dat je vergeleken met iemand in Gouda meer belasting moet betalen, terwijl je het gevoel hebt dat je er veel minder voorzieningen voor terugkrijgt. Als dat dan niet wordt uitgelegd, dan wil je er iets over zeggen, je wilt er kritiek op leveren of erover klagen. Het is dan ingewikkeld om bij het juiste loket te komen. Een kwestie als belasting betalen, komt dus dichtbij, net als de zorg. Over al het andere is men heel pragmatisch. Het zou straks weer kunnen spelen bij een onderwerp als de privatisering van onderdelen van het gevangeniswezen. Dat is een vrij actueel onderwerp. Je kunt je afvragen of je in het gevangeniswezen vormen van privatisering moet introduceren, omdat dit de kerntaken van de staat raakt. Daar hebben burgers duidelijke opvattingen over.

De **voorzitter**: Dus het gaat erom dat het de kerntaken raakt, maar dat is vrij breed. De zorg zit er ook in. Dan maken burgers een andere afweging bij privatisering en verzelfstandiging dan wanneer het gaat om taken die wat verder van de overheid af liggen.

De heer **Harchaoui**: Absoluut. Neem telefonie. Dat is een heel gezonde concurrerende markt. Daar zul je burgers niet zo veel over horen. Ik geloof niet dat iemand van mening is dat dit bij de overheid moet blijven. Het wordt al wat gemengder als het gaat om energie. Gezondheidszorg voel je gewoon. Dan wordt het een ander debat. Dan moet je veel beter beargumenteren waarom je wel of niet iets doet, wat precies het algemeen belang is en waarom dat in het voordeel van de Nederlandse samenleving, in het algemeen belang is. Dat is meer dan bezuinigen.

De **voorzitter**: Nog een laatste vraag over het algemeen belang. Wij puzzelen daar als commissie ook mee.

De heer **Harchaoui**: De hele samenleving worstelt ermee.

De **voorzitter**: Burgers definiëren bepaalde zaken als staande dichter bij het algemeen belang dan andere zaken. Is dat een politieke afweging of zit er enige objectiveerbaarheid in, in de zin van wat dan overheidstaken zouden zijn?

De heer **Harchaoui**: ik zou het meer in waarden zoeken. In de wetgeving worden publieke waarden genoemd als toegang en kwaliteit, maar het gaat ook om waarden als solidariteit, gelijke toegang en "is het rechtvaardig?". Dat zijn heel moeilijke conceptuele begrippen die moeilijk te objectiveren en in te vullen zijn, maar dat zijn wel de waarden aan de hand waarvan burgers naar verzelfstandigingsoperaties kijken. Als het overigens niet goedkoper wordt, dan heb je weer een heel ander debat. Dan houd je de klacht ook, dus we moeten er ook niet al te hoge verwachtingen van hebben.

Ik denk wel dat het de moeite waard is om dat type grote waarden onderdeel van de beraadslagingen te laten zijn. Of dat nu ook de indicatoren moeten zijn waaraan je de prestaties van een bepaalde organisatie afmeet, dat is fase twee.

De **voorzitter**: Dank. Mevrouw Burmanje, aan u dezelfde vraag, maar iets toegespitst op het publiek verantwoorden, aangezien u daar een eigen affiniteit mee heeft. Kunt u terugblikken op de afgelopen twintig jaar en de relatie burger/overheid?

Mevrouw **Burmanje**: Ik spreek dan vanuit twee invalshoeken, in de eerste plaats vanuit de Handvestgroep. Dat is een verzameling grotere zbo's en agentschappen die in 2000 besloten om de koppen bij elkaar te steken om met name het horizontale verantwoordingsbegrip in te vullen. Over het algemeen was bij de verzelfstanding het verticale toezichtarrangement goed belegd, maar voor de verantwoording aan de burger of andere klantpartijen of gebruikerspartijen gold dat minder. Dat heeft die groep gedaan. Ik ben daar voorzitter van. De tweede invalshoek betreft het kadaster, omdat ik mijn dagelijkse werkzaamheden daar verricht. Ik wil onderscheid maken tussen privatisering en verzelfstanding, want dat zijn twee begrippen die vragen om een andere benadering. Ik beperk mij tot de verzelfstanding, omdat bij onze club alleen verzelfstandigingspartijen zitten. De grote boost in de afgelopen jaren, vooral ook door de publieke verantwoording, heeft betrekking op transparantie, niet alleen voor de burger, maar ook voor andere partijen. Ik schets even een beeld. Een aantal van ons, zeker ook het kadaster, heeft directe bemoeienis met de burger, maar het gaat slechts om 6% van de omzet, om het zo uit te drukken. Veel andere contacten gaan via banken, bedrijfsleven, notariaat en andere overheden. Ook andere partijen hebben dus belang bij hoe wij zijn georganiseerd. Transparantie is de grote winst van de verzelfstanding. Ik gebruik vanaf nu voor het gemak het begrip "de burger" maar u weet nu dat dit een wat uitgebreider begrip is. Er wordt de burger dus inzicht gegeven in wat de onderscheiden zbo's of agentschappen leveren, binnen welke termijn hij dat kan verwachten en tegen welke prijs. Dat is volgens mij, naast de garantie dat zaken worden geleverd, iets waar mensen in geïnteresseerd zijn. Veel van ons zijn aantoonbaar geslaagd in een ander doel van de verzelfstanding, namelijk effectiever, efficiënter en goedkoper worden. Ik ben wat dat betreft optimistischer en positiever dan de beide heren, want ik

vind wel degelijk dat daar behoorlijke stappen in zijn gezet. Zo ligt de tariefstelling bij het kadaster nog steeds 15% onder het niveau van 1994, het jaar van de verzelfstandiging, en kent deze ondertussen een enorme kwaliteitsslag en ook in volume een veel beter aanbod. Ondanks alle indexeringen en dat soort zaken heeft de burger nog steeds voor een goedkoper bedrag meer kwaliteit en een beter product tot zijn beschikking. De wijze waarop wij in contact staan met degenen voor wie de uitvoering is bedoeld, is veel directer en toegankelijker dan voor de verzelfstandiging het geval was. Mensen weten de weg te vinden naar instituties die ergens voor staan en ergens voor zijn. Vooral degenen die zich hebben verbonden aan de invulling van de publieke verantwoording hebben met stip op de eerste plaats staan dat zij toegankelijk moeten zijn, opdat men de weg vindt naar deze instituties. Ze kennen ook een klachtenprocedure die toegankelijk en transparant is. Ze kennen overigens ook de weg naar de ombudsman als zij er niet uitkomen met de betreffende organisatie. Die routes zijn allemaal goed belegd. De governance is in mijn optiek heel goed ingericht. Waar het soms misgaat -- dat zijn de incidenten -- is dat die procedures niet optimaal worden uitgevoerd of niet worden gecontroleerd. We zijn net mensen wat dat betreft. We spreken van alles met elkaar af, maar de monitoring en controle moet je voortdurend actueel houden.

De **voorzitter**: U sprak over toegankelijkheid. Zou u voorbeelden kunnen geven van zaken waarmee de toegankelijkheid van de zbo's wordt vergroot en wat de effecten zijn, ook op de burger en misschien in wat breder perspectief?

Mevrouw **Burmanje**: Neem de IT. De digitale communicatie met de burger is een heel belangrijke. Hetzelfde geldt voor de toegang tot het uiten van klachten of wensen. Velen van ons hebben georganiseerd dat grote klantpartijen in een governancestructuur hun zegje kunnen doen over prijs, kwaliteit en productwensen. Zo kennen wij gebruikersraden, klantenpanels en klanttevredenheidsonderzoeken. Al die zaken hebben wij met elkaar belegd. De leden van de Handvestgroep doen de toetsing door middel van

visitaties om de drie tot vier jaar. Er komt dan een partij van buiten die doorlicht of datgene wat wij met elkaar beogen en beloven aan de burger daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

De **voorzitter**: Dank. Het woord is aan collega De Lange die een aantal thema's verder zal uitwerken. Het gaat met name om de relatie burger/rijksoverheid.

De heer **De Lange**: In de afgelopen twintig jaar of meer hebben veel verzelfstandigingen en privatiseringen plaatsgevonden. Dat heeft op de burger en zijn dagelijks leven heel veel impact gehad.

Er zijn grote verwachtingen gewekt in de richting van de burger. Ik wil graag met u praten over de invloed die dat wellicht heeft gehad op de relatie tussen burger en overheid. Hoe heeft de burger dat allemaal ervaren? Hoe kijkt de burger tegen al die zaken aan? Ik wil graag beginnen met de heer Schnabel. Welke effecten in de relatie tussen burger en overheid heeft u vanuit uw eigen ervaring, vanuit uw organisatie, het Sociaal en Cultureel Planbureau, ervaren in de afgelopen periode?

De heer **Schnabel**: Het is lastig om daar in het algemeen een antwoord op te geven, omdat het over zoveel verschillende soorten organisaties, bewegingen en vormen gaat.

De heer **De Lange**: Welke zaken zijn u het meest bijgebleven in die periode?

De heer **Schnabel**: Dan een voorbeeld waar de meeste mensen niet aan denken, de verzelfstandiging van de rijksmusea. Die heeft ertoe geleid dat musea in Nederland, zeker de traditionele rijksmusea, een veel actiever beleid zijn gaan voeren, zich veel meer bewust zijn geworden van het feit dat ze een vrijetijdsbestemming zijn en dat ze ervoor moeten zorgen dat mensen naar hun toekomen. Ze zijn daar ook financieel van afhankelijker geworden en ze zijn vrijer geworden om op dat punt beleid te voeren. Ze kijken ook naar elkaar, wat betekent dat ze elkaar ook een beetje als concurrent zien.

Ze kijken naar wat de anderen doen en vragen zich af of ze dat beter of anders kunnen doen. Misschien moeten ze een andere keuze maken. Die vrijheid is toegenomen en gemiddeld heeft dat tot kwaliteitsverbetering geleid in die wereld. Waar nooit meer over wordt gesproken, is de verzelfstandiging in feite van de universiteiten. Daar zie je eigenlijk hetzelfde. De universiteiten zijn zich onderling sterker gaan profileren en zijn eigen lijnen gaan uitzetten. Ze hebben keuzen gemaakt die anders waarschijnlijk veel moeilijker of helemaal niet zouden zijn gemaakt. Op een gegeven moment is dat zo vanzelfsprekend geworden dat niemand er meer bij stilstaat dat het ooit anders is geweest.

De heer **De Lange**: Worden die processen door de burger onderkend? Nog meer, worden die processen door de burger gewaardeerd?

De heer **Schnabel**: Voor een deel wel, voor een deel niet. De burger merkt als zodanig niet veel van de verzelfstandiging van de rijksmusea, maar hij ziet wel een actief tentoonstellingsbeleid. Hij zal niet zeggen dat dit door de verzelfstandiging komt. Kijk je ernaar van een afstandje, dan ziet je het wel. Ik denk dat het bij het kadaster voor de klanten inderdaad zichtbaar is, maar dat heeft ook te maken met het feit dat de technologie op dat gebied is veranderd. Daar zie je de houding van: dit is een bedrijf waar je informatie kunt krijgen. Daar moet je wel voor betalen, maar het is een klantgericht bedrijf geworden. De vraag is of dit, als het bij de overheid zou zijn gebleven in de traditionele zin van het woord, ook het geval zou zijn. Kijk naar de discussie over de waterleidingbedrijven. Daar maken mensen een heel andere afweging. Dan gaat het er niet om of ze nog wel goed water krijgen. Zij vragen zich dan af of het wel verstandig is om zo'n basale voorziening aan een partij -- dat zal dan om privatisering gaan en niet zozeer om verzelfstandiging, want dat is allang zo -- over te laten die misschien nu wel opgekocht kan worden door een partij in het buitenland die minder interesse heeft in een goede voorziening van het water aan de Nederlandse burger. Dit soort gevoelens speelt wel een rol. Mensen hebben dan toch het gevoel dat dit een beetje te riskant is.

Een nationaal gevoel van grootheid kan ook een rol spelen. Denk maar aan de discussies over de vraag of we Schiphol geheel en al moeten privatiseren in die zin dat het dan door een ander bedrijf kan worden opgekocht of dat wij dit niet moeten doen. Schiphol heeft dat zelf wel gedaan. Ook NS is belangrijk in Engeland op het spoor. De Nederlandse burger, de Nederlandse treingebruiker maak je daar niet blij mee, om het maar eens even te simpel te zeggen. Die vindt dat NS ervoor moet zorgen dat de treinen in Nederland op tijd rijden. Dit is een gevolg van de manier waarop NS is gepositioneerd door de overheid.

Je moet dus per situatie bekijken hoe dit beleefd wordt, ook in de zin van welke taak men erin ziet voor de overheid. Voor een deel is dat traditie. Men heeft het gevoel dat sommige dingen bij de overheid horen. In Nederland is de zorg toch een beetje een overheidstaak, ook al wordt die niet door de overheid uitgevoerd. In sommige andere landen, denk aan de Verenigde Staten, wordt dit helemaal niet zo gezien. Dit soort verschillen is heel belangrijk. Je moet dit dus per sector en per onderwerp bekijken.

De heer **De Lange**: Er lopen eigenlijk twee dingen door elkaar. Aan de ene kant heeft de burger als consument belang bij een goede levering van diensten tegen de beste prijs. Daar heeft de burger uiteraard een mening over. Aan de andere kant speelt de burger een rol als deel van de rechtsstatelijke samenleving. De burger kan zich inderdaad zorgen maken over de vraag of de controle over de essentiële voorzieningen van de staat waarin hij leeft, nog wel adequaat is. Misschien is het goed om een opmerking van de heer Tjeenk Willink te herhalen. Hij maakte die vorige week aan dezelfde tafel. Hij is van mening dat door de grote privatiseringsprojecten de democratische rechtsstaat voor de burger toch enigszins in het geding is. Voelt u dat ook zo?

De heer **Schnabel**: Dat is een beetje hetzelfde als wat je ook wel eens leest over de energiebedrijven enzovoorts. Vroeger deden de gemeenten dat zelf via het lokale gasbedrijf. Men kan zeggen dat dit dus aan democratische controle was onderworpen. Ik heb echter niet het gevoel dat ook maar één

burger het idee had dat daar democratische controle werd uitgeoefend. Dat werd helemaal niet zo beleefd. Toen KPN nog PTT was, had ook niet één burger het gevoel dat hij zeggenschap had over wat daar gebeurde of dat daar controle op werd uitgeoefend. Ik denk dat de burger eerder het gevoel had dat hij totaal afhankelijk was van wat in feite de overheidsbureaucratie was. Die besliste eigenmachtig of jij een telefoon kreeg of niet en bovendien wanneer en in welke kleur; hoewel, er was toen maar een kleur. Wat dat betreft moeten wij dus de situatie uit het verleden zeker niet idealiseren. Formeel bestonden die controlesystemen misschien toen wel, maar feitelijk werd er in de meeste gevallen helemaal geen controle uitgeoefend.

De houding van de burger ten aanzien van de overheid was toen ook anders dan vandaag de dag. Nu kijkt de burger daar in eerste instantie veel kritischer naar en vraagt hij: wat levert dit eigenlijk op; wat moet daarvoor betaald worden; kan dat niet beter; kan dat niet efficiënter? Ik denk niet dat de burger vroeger het besef had dat hij misschien invloed kon uitoefenen op de nutsbedrijven. Dit is ook een heel mooi begrip. Dit was ook helemaal niet de bedoeling. Transparantie was vroeger totaal afwezig. In die zin is de burger veranderd evenals de publieke opinie over dit soort dingen. Ik denk dat niet zozeer het democratische aspect een rol speelt als wel het gevoel van veiligheid en van verzorgd te zijn. Die dingen horen toch bij de institutionalisering van het publieke belang, bij datgene wat de overheid kan doen. Verzelfstanding van gevangenissen bijvoorbeeld zal in Nederland toch in het algemeen niet op veel steun onder de bevolking kunnen rekenen, want men heeft het gevoel dat dit eigenlijk niet hoort. Dit is belangrijk. Dit zijn de normen en waarden waar het over gaat. Dit betekent niet dat dit op een gegeven moment niet toch zal gebeuren. Tbs-klinieken in Nederland zijn bijna altijd private instellingen. De burger beleeft dit echter helemaal niet zo. Die gaat ervan uit dat het daarbij om een opdracht gaat die in naam van de overheid wordt uitgevoerd. Feitelijk is dat ook zo.

Je ziet dus allerlei lijnen tegelijkertijd. Het is lastig om het een helemaal van het andere scheiden. Traditie speelt een rol. Bovendien speelt het gevoel een rol dat iets echt hoort bij de taak van de overheid, evenals de vraag wie er dan nog greep heeft op de prijsstelling. Is daar dan nog controle

op? Kan dit niet worden vervreemd, om het maar zo te zeggen? De discussie over Schiphol had wel degelijk daarmee te maken. Bij waterleidingbedrijven vraagt men zich ook af of een Frans bedrijf wel geïnteresseerd is in het verzorgen van de Nederlandse markt. Je kunt dan zeggen: natuurlijk wel. Die vraag speelt echter toch.

De heer **De Lange**: Wat voor de burger ook geldt, is dat de ideeën over de kerntaken in de tijd op een glijdende schaal staan. Zijn er nog observaties in dat kader die van belang zijn voor dit debat?

De heer **Schnabel**: Ik kan niet zeggen dat wij zelf op dat punt veel onderzoek doen. Veel van die dingen worden pas actueel zodra er iets aan gaat veranderen. Dan begrijpt of beseft de burger pas dat daar misschien een belang mee gemoeid is. Van heel veel dingen weet de burger niet hoe die precies gaan of hij merkt niet dat die op die manier gaan. Zolang die zaken hem niet raken, bijvoorbeeld in zijn portemonnee of in zijn belangen of omdat hij plotseling merkt dat hij geen entree meer heeft, zal hij daar in het algemeen niet zo sterk op reageren. Het gaat dus om dingen die volgens het gevoel van de burger door de staat gedaan behoren te worden.

De burger vraagt zich ook wel af of het verstandig is dat er verschillen tussen gemeenten zijn bij dit soort dingen. Dit thema gaf de heer Harchaoui net aan. Op dat vlak zijn veranderingen gaande. Heel lang was het beeld dat er geen verschil mag ontstaan. Heel lang zijn dingen nationaal geregeld met het idee dat de burger in de ene gemeente niet anders behandeld moet worden dan de burger in de andere gemeente. In het kader van de decentralisatie en van het versterken van de lokale verantwoordelijkheid wordt een zekere mate van verschil op dit moment wel geaccepteerd. Men denkt steeds meer: ja, dat is nu eenmaal zo. Als je in Leeuwarden woont, is het toch anders dan als je in Valkenburg aan de Geul woont of in Amsterdam. Die ruimte wordt wel steeds meer gegeven. Als dit echter pijn gaat doen of rare bewegingen veroorzaakt, bijvoorbeeld doordat mensen denken dat zij toch naar de andere gemeente moeten vertrekken omdat zij daar iets wel krijgen, komt de discussie pas op gang.

De heer **De Lange**: Prima. Dank u. Ik vraag ook graag de visie van mevrouw Burmanje op dezelfde problematiek.

Mevrouw **Burmanje**: Mag ik dit aan de hand van een voorbeeld doen? Ik denk dat de registratie van ons ondergrondse kabel- en leidingnetwerk goed gelopen is. Die registratie lag oorspronkelijk in private handen. Een aantal jaren geleden waren er enkele bijna-rampen, zowel bij onze burens als in Limburg, dus in Nederland zelf. Toen heeft de overheid, de politiek, besloten dat het op orde hebben van de registratie van kabels en leidingen niet langer een private kwestie zou moeten zijn, maar een publieke taak. Vervolgens is die taak met een bepaalde constructie bij het Kadaster neergelegd. Dit is een juiste gang van zaken. De politiek gaat dan goed na of zij de dynamiek van wat er op dat vlak gebeurt, aan de markt overlaat. Durft de politiek dit risico aan of is dit van een zodanige aard dat de lijn tussen politiek beleid en uitvoering onder controle en in regie moet zijn bij de overheid?

De heer **De Lange**: Wat betekent dit voor de burger?

Mevrouw **Burmanje**: Indirect ontstaat daardoor voor de burger een veiligere situatie. Aan de hand van een aantal restricties in de wet wordt dan geregeld dat de registratie steeds duidelijker, completer en kwalitatief beter wordt. Daardoor gebeuren er minder ongelukken.

De heer **De Lange**: Dat dit indirecte invloed heeft op de belangen van de burger, begrijp ik. Voor de burger blijft de problematiek als zodanig echter -- ik noem het in dit geval maar zo -- onder de grond. De burger is hier niet direct bij betrokken.

Mevrouw **Burmanje**: Op zich is dat natuurlijk geen probleem. In die zin schaar ik mij onmiddellijk naast de heer Schnabel. Niet alles hoeft direct te gaan. Het zal de burger een zorg zijn wie er zorgt voor de veiligheid in dit voorbeeld, als het maar veilig is en dat is een taak van de overheid.

De heer **De Lange**: Dat is natuurlijk duidelijk.

De heer **Harchaoui**: Ik kom even terug op de opmerking over de rechtsstaat, want daar ben ik het eigenlijk wel mee eens. Als de politiek om publieke redenen daadwerkelijk iets te zeggen wil hebben over een bepaald onderwerp, maar de ene privatisering, verzelfstandiging, intern of extern is de andere niet -- er is een enorme variatie, maar ik gooi die termen even op een hoop, met permissie -- tamelijk vanzelfsprekend op de andere volgt, is er op een gegeven moment wel een onoverzichtelijk speelveld. Er is immers een enorme cumulatie, zowel landelijk als lokaal. Je kunt dan niet van de burgers verwachten dat zij precies weten hoe het zit.

Ik geef het voorbeeld van het KNMI. Er is een weeralarm, dan volgt een Kamervraag en daarover wordt gedebatteerd in de Tweede Kamer. Dan is het niet gek dat de burger denkt dat de politiek iets kan zeggen over het KNMI. Het is dan ook niet gek dat er allerlei discussies ontstaan over de commerciële takken. Hoezo is het oordeel van het KNMI belangrijker dan het oordeel van MeteoConsult of noem maar op? Dit zijn allemaal debatten die niet tot een goed einde gebracht kunnen worden, omdat er heel veel basale kennis ontbreekt. Er ontbreekt bijvoorbeeld een heel duidelijke opvatting over de vraag of de overheid er wel of niet iets over zou moeten zeggen. In de cumulatie zit een sluipend proces. Uiteindelijk moet je constateren dat je de politieke verantwoording te weinig kunt waarmaken. Daardoor loop je het gevaar van een permanente belofte. Beloven is veel gemakkelijker dan teleurstellen. Voor burgers is dit aanleiding om vrij duidelijk te zijn in de kritiek.

De heer **De Lange**: Er is een trits van dingen. Als je een organisatie op afstand plaatst, wordt daarmee het nemen van de ministeriële verantwoordelijkheid gecompliceerder. Doordat de controle van de minister al moeilijker uit te oefenen is, kan het in de perceptie van de burger zo zijn dat zijn vertrouwen in de processen, namelijk het gevoel dat de belangen van de

burger daarin worden geborgd, weleens op de tocht zou kunnen staan. Wat is uw idee daarover?

De heer **Harchaoui**: Ik heb net in mijn introductie gezegd dat je heel voorzichtig moet zijn met verzelfstandigingsoperaties, zodra je constateert dat het vertrouwen in politiek en wellicht ook in overheid en nu ook onderdelen van het bedrijfsleven kwetsbaar is. Je moet in ieder geval heel erg goed uitleggen waarom je iets doet en wie daar de verantwoordelijkheid voor draagt. Als het te gemakkelijk meegaat in de trits en het bij wijze van spreken "hamerstukken" worden, ook nog eens op lokaal niveau, loop je het risico dat je die verantwoordelijkheid niet waar kunt maken, laat staan dat je van de burger kunt verwachten dat hij onderscheid tussen de verschillende typen uitvoeringsorganisaties kan maken. Denk in dit verband maar aan het parkeerbeheer. Daarover hebben burgers vrij evidente opvattingen. Parkeerbeheer op lokaal niveau is ook op afstand gezet, maar de klachten daarover komen natuurlijk allemaal bij de wethouder terecht. Je moet daarover dan heel goed communiceren en zeggen dat je er niet meer over gaat -- u moet maar ergens anders parkeren -- en op die manier de verwachtingen managen. Dit betekent een zekere mate van zelfcontrole, in dit geval bij de wethouder of bij een landelijke politicus. Hij moet uitleggen hoe het in elkaar zit en zeggen dat hij er echt niet meer over gaat.

Ik geef een ander voorbeeld: openbare scholen. Ik vind het heel interessant dat er nu een enorm debat plaatsvindt over ouderbetrokkenheid. Ik kan u echter verzekeren dat bij het proces van de verzelfstandiging van openbare scholen geen enkele ouder of een professional van die scholen is betrokken. Dat is jammer. Als je dat wel op een goede manier gedaan had -- zojuist werden al heel veel verschillende vormen van horizontaliteit genoemd -- zou je misschien op een heel andere manier over die ouderbetrokkenheid spreken.

Ik ben het ook zeer met de heer Schnabel eens dat er iets van zeggenschap meespeelt. Men zegt dan: daar gaan wij niet meer over. Onze bedrijven worden in de uitverkoop gedaan. Die horen eigenlijk bij ons land. Tradities en symbolen zijn enorm belangrijk. Het vervelende voor de politiek

is dat burgers hooggespannen verwachtingen hebben van de politiek, vooral als het fout gaat. Als de politiek het daar elke keer over heeft en de sfeer oproept dat de politiek daarover gaat, kun je dit de burger niet verwijten. Er is dus misschien een soort van gevangenschap ontstaan.

De heer **De Lange**: Dank u wel. Ik stel kort nog een ander onderwerp aan de orde. Aan de ene kant is er veel retoriek over een kleinere overheid. Aan de andere kant moeten de kerntaken, het publieke belang, bij al die processen geborgd blijven. Wat zouden de kerntaken moeten zijn? Wij zijn het er wel snel over eens dat wij de krijgsmacht niet moeten privatiseren. Hoewel, er zijn plaatsen waar dit wel gebeurt. Wat zijn de kerntaken in het perspectief van veranderende tijden? Welke publieke belangen moeten geborgd blijven door de overheid?

Mevrouw **Burmanje**: Dat is een heel lastige vraag, omdat die zo breed is. Ik ontleen zelf houvast aan een paar zaken die je langs zou moeten lopen. Dat zijn de zaken waarbij de politiek niet het risico wil lopen om afhankelijk te worden van de bewegingen in de markt. Bovendien zijn dat zaken waarbij per se een algeheel belang gediend moet worden op een wijze en op het niveau dat je politiek met elkaar afspreekt. Ik vind het lastig om tot een beter antwoord te komen dan tot dit zeer algemene.

Ik spits dit even toe op het Kadaster. Wij hebben zelf al moeite om de kerntaak van het Kadaster te bepalen. Dat is een bewegende discussie die afhankelijk is van de conjunctuur en van de markt die zich al dan niet assertief opstelt. Bij de compacte overheid vind ik het belangrijk dat ze het misschien meer zoekt in de onderlinge samenwerking tussen alle verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties. Daar moet zij de krachten bundelen in plaats van de versnippering of de overlap in stand te houden. Dit is belangrijker dan alleen bezig te zijn met de vraag hoe klein je de overheid kunt maken. Veelal wordt dit vertaald in een volume, maar ik wil de discussie meer concentreren op taken, kwaliteit en effectiviteit.

De heer **De Lange**: Dat is inderdaad helder. Als wij het begrip "publiek belang" gebruiken, krijgen de meeste mensen daar een warm gevoel bij, zonder dat dit begrip heel helder gedefinieerd is. Dit is een beetje de achtergrond van de vraag.

Mevrouw **Burmanje**: Dit wordt steeds lastiger, omdat het publieke belang steeds diverser wordt. Misschien moeten wij ons ook eens concentreren op de diversiteit en verschillende arrangementen daarvoor maken.

De heer **De Lange**: U zegt dus dat het begrip "publiek belang" in elk geval sterk tijdsafhankelijk is. Wat is de visie van de heer Schnabel hierop?

De heer **Schnabel**: Ik had even tijd om hierover na te denken. Dat scheelt weer. Ik zal een paar voorbeelden noemen waaraan je kunt zien hoe moeilijk het op dit moment ligt. Dat is iets anders dan de kerntaken precies aan te geven.

Ik denk op dit moment aan de volkshuisvesting. De overheid heeft deze taak eigenlijk helemaal van zich afgeschoven. Het laatste kabinet symboliseerde dit nog eens door het ministerie dat dit traditioneel als taak had, te laten verdwijnen. Toch is er op dat vlak een behoefte. Dat is heel interessant. Partijen die elkaar in het verleden niet zagen staan, zoals de Woonbond en de makelaars, komen nu bij elkaar. Zij stellen dat er een probleem is dat zich bevindt in de sfeer van het algemeen belang. De huurmarkt functioneert niet. De koopmarkt functioneert niet. De huurmarkt is eigenlijk helemaal geen markt. Maar goed, er moet dus iets gebeuren om de zaak in beweging te krijgen. Het is heel interessant dat er nu vanuit het middenveld -- in een modernere vorm -- naar een oplossing gezocht wordt. Er moet iets gedaan worden, want op deze manier komt men er niet meer uit. Ik kan mij voorstellen dat het volkshuisvestingsbeleid in een moderne vorm een onvermijdbaar thema wordt binnen een volgend kabinet. Wonen is een essentiële zaak voor de mensen. De markten zijn echter vastgelopen. Men komt er niet meer uit. Men doet zelf al eerste voorstellen om er wel weer uit te komen. De politiek reageert daar wat ongemakkelijk op, maar die zal zich

onvermijdelijk ermee bezig moeten houden. Het is namelijk een essentieel belang voor de mensen. Mensen zullen hun politieke keuze mede daardoor laten bepalen in de toekomst.

Dit is een voorbeeld van iets belangrijks. Op dat terrein heeft de rijksoverheid of de politiek de teugels toch te veel losgelaten of heeft zij zelfs de greep erop verloren door regelingen die de politiek in het verleden zelf bedacht heeft. Dan komt de overheid niet meer zelf tot een oplossing op dat vlak.

De heer **De Lange**: Dit is dus een voorbeeld van privatisering of van op afstand plaatsen dat te ver is doorgeschoten en waarvoor wij nu de weg terug moeten nemen?

De heer **Schnabel**: Je moet hiervoor een nieuwe weg zien te vinden. Het interessante is dat de verschillende partijen in de samenleving al een weg wijzen. De politiek reageert daar echter vaak wat ongemakkelijk en ongeduldig op, zo'n beetje van: bemoei je daar niet mee, want daar gaan wij over. De politiek gaat er niet over, maar moet er eigenlijk wel over gaan.

Ik kom nu op het tweede voorbeeld, namelijk de problemen rond de banken. In de laatste jaren is dit volop zichtbaar geworden. Al vanaf het begin van de bankencrisis, van de schuldencrisis, dus vanaf 2008, werd gezegd dat er toch iets fout gegaan was bij de merchant bank, die tegelijkertijd ook de "gewone" bank was waar het geld van de mensen zit. Men heeft zich te weinig gerealiseerd dat het loonzakje niet meer bestaat. Iedereen is afhankelijk van wat er op de bank met zijn of haar geld gebeurt. Het geld wordt namelijk alleen nog langs die lijn verplaatst. Er bestaat nu een besef dat er een algemeen belang mee gemoeid is dat dit goed gebeurt. Dat geld moet niet bedreigd worden. Dat besef is nu eigenlijk veel acuter dan tien jaar geleden, toen het eigenlijk allemaal vanzelf en fantastisch leek te gaan. De banken hebben dus niet alleen een private functie te vervullen, maar ook een publieke functie. Dit inzicht is veel acuter zichtbaar geworden, nu duidelijk is dat iedereen afhankelijk is van dat type betalingsverkeer.

Er wordt dus opnieuw gekeken naar de rol van de overheid. Daarbij komt dat in veel gevallen niet meer alleen de nationale overheid iets daarover te zeggen heeft. De zeggenschap van de Europese Unie, de Europese Commissie en de Europese regelgeving wordt steeds belangrijk. Toch past die structuur vaak -- dit is niet als verwijt bedoeld -- nogal moeilijk binnen wat wij in Nederland gewend zijn, namelijk vrij ingewikkelde vervlechtingen van de overheid en particulier initiatief. In Nederland vinden wij dat vrij gewoon. Wij zijn gewend aan een beetje zwaluwstaarten met elkaar. In de wat strikte Latijns-juridische gedachtegangen die bij de Europese Commissie gehanteerd worden, zijn dat vaak vrij oneigenlijke constructies die in die vorm eigenlijk niet mogen bestaan. Die spanning zie je dus ook, terwijl dit voor ons in Nederland juist een goede vermenging was, iets wat de overheid samen met ons doet. Je ziet dat dit nu vaak spanningen oplevert in de reorganisatie of de herziening van een aantal voorzieningen.

Het opsplitsen van bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de gastoevoer in Nederland, de opsplitsing van de taken van de Gasunie, wordt in Nederland totaal niet gedragen door het publiek. Er was geen enkele behoefte aan het maken van dat soort verschillen. Door de eisen van regelgeving rond concurrentiebedingen en dat soort zaken, zoals marktwerking, is dit wel opgelegd. In de praktijk levert het voor de burger weinig problemen op, maar dit laat wel zien dat er ook supranationale invloeden zijn die een aantal tradities kunnen doorbreken. Het is soms jammer dat het op die manier moet gebeuren.

De heer **De Lange**: Kan de heer Harchaoui ook nog reageren op dit punt?

De heer **Harchaoui**: Ik reageer heel kort. Ik noem in dit kader de Belastingdienst. Het lijkt mij helder dat de Belastingdienst in de boezem van de overheid moet blijven. Ik koppel daaraan dat dit lokaal volgens mij iets helderder moet worden. Er zijn veel regionale samenwerkingsverbanden en noem maar op. Volgens mij blijft het heel belangrijk dat iemand die in stad A woont, begrijpt waarom de afvalstoffenheffing of de rioolrechten et cetera daar worden bepaald en betaald. Als dit anders is dan in stad B, moet dat

niet relevant zijn. De burger wil echter weten waarom hij belasting betaalt in zijn gemeente.

Handhaving en opsporing lijken mij ook een vrij essentiële taak. Men moet dus ook uiteraard heel terughoudend zijn bij het gevangeniswezen.

Verder is het staatsburgerschap een taak. Denk hierbij aan de IND. De toegang tot Nederland is echt een staatstaak. Daar moet je niet al te veel mee experimenteren. Er is dus een aantal vrij duidelijk te omschrijven taken voor de Staat.

Daarnaast is er nog de toegang tot onderwijs, de toegang tot gezondheidszorg en de toegang tot werkgelegenheid. Bij dit laatste wordt het al wat ingewikkelder, omdat in je in de uitvoering daarvan heel hybride vormen krijgt. Het is de kunst om de balans te zoeken tussen een verticale en een horizontale verantwoording, het liefst ook nog eens passend bij deze tijd. Er moet nog heel veel werk verzet worden om de dienstverlening op die drie onderdelen legitiem te houden. Je kunt je bovendien niet voorstellen dat de GBA in private handen komt. Er zijn dus wel degelijk enkele goed te benoemen thema's.

De heer **De Lange**: Prima. Ik dank u. Gezien de tijd gaan wij nu terug naar de voorzitter.

De heer **Terpstra**: Mag ik een vraag stellen over de particuliere beveiligingsdiensten? Hoe ziet de heer Harchaoui dat? Er zijn namelijk meer particuliere beveiligers dan politieagenten in Nederland.

De heer **Harchaoui**: Als particuliere beveiligers bedrijfsterreinen, winkelcentra, ministeries en noem maar op beveiligen, heb ik daar niet veel bezwaar tegen. Zodra je particuliere bewaking in de gevangenis introduceert, wordt het natuurlijk weer een ander verhaal. Daar kan ik geen eenduidig antwoord op geven van hoe het altijd moet. Ik denk dat wij met z'n allen wel aanvoelen wat logisch en uit te leggen is en wat niet lekker voelt. In het gevangeniswezen kan ik mij daar heel weinig bij voorstellen, omdat het ook allerlei perverse mechanismen en waarschijnlijk onbedoelde neveneffecten

oproept, die je je nu al wel kunt voorstellen. Bij inzet van die particuliere beveiligers op een bedrijventerrein zie ik die bezwaren echter niet.

De **voorzitter**: Ik geef nu het woord aan collega Ter Horst, die zal spreken over publieke verantwoording.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik kom nog even terug op datgene wat tot nu toe is gezegd. In het begin van het betoog van u alle drie leek het er een beetje op dat het publieke belang iets vaststaands is. Er is bijvoorbeeld gezegd dat je het gevangeniswezen niet moet willen privatiseren. De waterleidingsector is in dat verband ook voorbijgekomen. Over de telefonie is gezegd dat men wel begreep dat die geprivatiseerd kon worden. Bij de energie werd het alweer iets ingewikkelder.

Iets later werd duidelijk -- mevrouw Burmanje formuleerde dit het meest specifiek -- dat het ook tijdsafhankelijk is. Met andere woorden: de opvatting over het publieke belang en de operationalisatie daarvan kan van tijd tot tijd verschillen. Ik ben geïnteresseerd in oorzaak en gevolg in dezen. Zijn de besluiten die de politiek neemt, van invloed op het oordeel van mensen over de vraag of iets geprivatiseerd kan worden of niet? Ik noem als voorbeeld de waterleidingsector. De toen verantwoordelijke minister wilde die niet privatiseren. Is het oordeel van Nederland dat de waterleidingsector een publiek belang is en dat die niet geprivatiseerd moet worden, daarvan afhankelijk geweest? Of is het juist andersom? Zijn politieke besluiten een gevolg van wat er in Nederland door burgers over wordt gezegd? Kan een van u daar iets over zeggen?

De heer **Harchaoui**: Het laatste is volgens mij veel minder aan de orde dan het eerste. Natuurlijk heeft de politiek een articulatiefunctie. Je hoort dat. Je krijgt brieven. Er zijn debatten over. Het kan niet anders dan dat doorsijpelt wat de samenleving vindt. Uiteindelijk denk ik dat de meeste wetgeving en de meeste verzelfstandigingsoperaties niet gebaseerd zijn op een behoefte of een wens van burgers. Het is eerder zo dat burgers er pas achter komen op

het moment dat zij er last van hebben of dat iemand in hun nabijheid er last van heeft.

Hoe burgers de verzelfstandiging of de privatisering bejegenen, is in hoge mate afhankelijk van het vertrouwen dat zij hebben in degenen die dat doen. De afgelopen twintig jaar heeft er een enorme ontwikkeling plaatsgevonden in dat vertrouwen en met name ook in de perceptie van burgers. Ik denk dat dit een heel belangrijk element zal blijven, ook al is het misschien tijdsafhankelijk. Een aantal onderdelen is volgens mij niet tijdsafhankelijk, maar andere wel. Ik geloof niet dat er heel veel wetgeving tot stand is gekomen, omdat burgers dit heel graag wilden.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik heb een vervolgvraag; misschien kan de heer Schnabel daarop ingaan. Wij proberen als commissie om een zekere rationalisatie aan te brengen in het proces van privatiseringen. Is dat een haalbaar doel? Het huidige systeem zou ik omschrijven als "de slinger van de klok": er wordt iets geprivatiseerd, dan komen er klachten of er ontstaan problemen -- wij noemden de banken -- en dan komt er een correctiemechanisme, in de zin van meer controle of de taak terugtrekken naar de overheid. Tien jaar later vraagt men zich dan weer af waarom die taak eigenlijk bij de overheid ligt en of de markt het niet beter kan. Dit is het systeem van de slinger van de klok. Is dat niet een realistischere en misschien zelfs wenselijkere systematiek dan om te proberen dat proces te rationaliseren?

De heer **Schnabel**: Het is moeilijk om dit algemeen te antwoorden. Als bepaalde besluiten genomen zijn, kun je er bijna niet meer op terugkomen. De woningcorporaties zijn op afstand gezet, verzelfstandigd. Zij hebben taken mogen ontwikkelen, waarvan men nu weer zegt dat het eigenlijk niet de bedoeling is dat zij dit gaan doen. Zij kregen op een gegeven moment ook een wat dubbele opdracht: je moet je verzelfstandigen, je moet voor betaalbare woningen zorgen, je moet aan de markt gaan werken, je moet ook ervoor zorgen dat je je eigen broek kunt ophouden en dat soort zaken. Enkele corporaties hebben toen keuzes gemaakt waarvan nu gezegd wordt

dat dit niet de bedoeling was. De werkelijke bevoegdheid van de overheid om de corporaties weer naar zich toe te trekken, is er eigenlijk niet meer. Ik denk althans dat dit moeilijk te realiseren zal zijn.

Bij de wetgeving moet je hierop letten. Hoe doe je dit precies? Wat zijn de consequenties als het misgaat? Je moet je het negatieve scenario voorstellen en je afvragen wat je kunt doen, als je er spijt van zou krijgen. Ik stel dit even heel zelfzuchtig denkend vanuit de overheid voor. Heeft de overheid dan nog een weg om terug te gaan? Bij de banken worden het nu heel andere verhalen dan toen de overheid daar nog voor een deel via de Rijkspostspaarbank en de Postgiro greep op had, althans dat de overheid kon denken dat ze maatregelen kon nemen. Ik weet niet of dit nog zou mogen en hoe je dat zou moeten doen. Feitelijk gebeurt het wel, maar dan binnen de kaders die de markt daarvoor stelt. De overheid wordt aandeelhouder of de overheid neemt het over, maar het kost dan wel ontzettend veel geld. Die dingen gebeuren dan.

Mevrouw **Ter Horst**: U zegt dat je bij een besluit tot privatisering moet realiseren welke mogelijkheden de Staat dan nog heeft om de verantwoordelijkheid terug te nemen, als het fout gaat. Dat moet je niet doen als het misgaat, zoals bij de banken, de nationalisatie van banken. Dit zou je op voorhand moeten regelen?

De heer **Schnabel**: Dat is vaak heel moeilijk, want dan moet je scenario's maken die op dat moment buitengewoon onwaarschijnlijk lijken. Wat er de afgelopen jaren is gebeurd, was in alle opzichten zo onwaarschijnlijk dat er geen enkel scenario was dat daarin had voorzien en in de wijze waarop je daarmee om moet gaan. In de politiek worden dingen beschreven op de manier zoals men die graag zou doen. Men maakt argumenten om daarvoor draagvlak te creëren. Dat is begrijpelijk. Het is niet alleen een taak van de oppositie, maar ook een inhoudelijke taak om te bekijken waarom je iets niet zou moeten doen. Met name verzekeringsmaatschappijen moeten mijns inziens eigenlijk een vrijgestelde afdeling hebben die maar één vraag moet beantwoorden: waarom zou de directeur dit product niet aan zijn dochter

aanbevelen? Je vraagt je dan af wie je wilt beschermen tegen dat wat je zelf in de markt zet. Er moet iemand of een institutie zijn die alleen maar vaststelt om welke redenen precies de directeur dit product niet zou mogen aanbevelen aan zijn eigen familieleden. Dit lijkt heel gekunsteld. Dit zijn echter consumentenproducten. Je kunt die op deze manier interpreteren, maar dat gebeurt te weinig. Wij denken te weinig na over wat er zou kunnen gebeuren en over de ontsnappingswegen of reddingsoperaties voor het geval dat het misgaat.

Mevrouw **Ter Horst**: Hebt u daarmee antwoord gegeven op mijn vraag of een rationalisatie van het proces denkbaar is of dat je dit beter aan de tijd kunt overlaten?

De heer **Schnabel**: Als je dat doet, wordt het proces wel rationeler, omdat je dan een betere afweging kunt maken van wat er goed en slecht is aan het product en welke voor- en nadelen het heeft. Dat wordt nu vaak alleen in het kader van de politieke discussie gedaan.

Mag ik hier nog één ander ding aan toevoegen? Ik denk dat wij ons moeten realiseren dat Nederland een klein land is en dat de Nederlandse bevolking nog niet zo groot is. Bij heel veel dingen is hier de eerste reflex dat de overheid moet ingrijpen, de overheid moet het doen. Daar spreekt impliciet toch altijd nog een groot vertrouwen uit in datgene wat de overheid kan. In heel veel landen -- dit weten wij uit ervaring -- is het laatste wat de mensen zullen zeggen dat de overheid het moet doen. Men weet gewoon dat de overheid niet te vertrouwen of niet effectief is.

Mevrouw **Ter Horst**: Dat hebben wij ook gesignaleerd, maar er zit iets dubbels in. Over privatisering zeggen veel mensen in Nederland dat dit nooit had moeten gebeuren. Wat is dan het alternatief? Had de overheid die taken bij zich moeten houden? Zodra de overheid zorg draagt voor die taak, wordt er echter steen en been geklaagd over de dienstverlening. Hoe kunnen wij de burger nu het beste van dienst zijn?

De heer **Schnabel**: De verzelfstandiging, bijvoorbeeld bij de zelfstandige bestuursorganen, geeft de mogelijkheid om de taak weer naar je terug te trekken en anders te doen. Als je iets eenmaal geprivatiseerd hebt, wordt het natuurlijk heel moeilijk om het terug te trekken. Op sommige terreinen is er regelgeving die je dwingt om te privatiseren. Die dingen mag de overheid niet blijven doen.

Ik ben niet zo negatief over wat er is gebeurd, bijvoorbeeld over de manier waarop de Zorgverzekeringswet wordt uitgevoerd. Je moet er wel tijd voor nemen. De gekozen constructie is weliswaar wat gekunsteld, namelijk dat een soort national health service door private instellingen wordt uitgevoerd, maar in feite werkt die helemaal niet slecht. Ook al zijn het oligopolisten, zij houden elkaar in de gaten. Zij profileren zich ten opzichte van elkaar. Ze zijn bezig met het voeren van een kwaliteitsbeleid. Ze houden elkaar ook in de gaten op het vlak van de prijzen die je in rekening kunt brengen. Op de keper beschouwd is het een merkwaardig systeem, omdat het quasimarktwerking is, maar het werkt eigenlijk helemaal niet slecht. Als je echter stelt dat het binnen vijf jaar een succes moet zijn, doe je dit soort complexe situaties tekort. Die moeten namelijk groeien. De zorgverzekeraars zijn bezig met het uitvoeren van hun taak. Zij zijn selectief. Zij kiezen voor kwaliteit. Het is niet gemakkelijk, maar de zorgverzekeraars zijn dit wel aan het doen. Dat is winst. Ik zie dit op veel andere terreinen ook wel. Verzelfstandiging geeft ruimte en brengt een nieuw soort ondernemerschap met zich. Ik vind dat wij daar te weinig aandacht en waardering voor hebben.

Mevrouw **Ter Horst**: Mevrouw Burmanje maakte dit punt ook. Ik ga nu ook over naar mevrouw Burmanje. In uw handvest staan een heleboel alternatieven voor de parlementaire controle via de volksvertegenwoordiging. Het kan via handvesten, visitaties, benchmarks, klantenpanels et cetera. Hoe verhoudt die vorm van het afleggen van horizontale verantwoording zich tot de parlementaire verantwoording? Wat zijn de voordelen hiervan voor de burgers?

Mevrouw **Burmanje**: De voordelen voor de burger zijn dat zij een duidelijke plek en stem hebben in wat er gebeurt bij de uitvoering. De ingang daartoe is de zeggenschap en die moet geregeld zijn. Zeggenschap is een heel groot woord, maar ik noem het maar even zo. De burgers moeten weten welke ingangen er zijn om te laten weten wat zij van de uitvoering vinden. Dit is verankerd in het toezichtarrangement. In de trapsgewijze governancestructuur hebben wij opgenomen dat de uitingen van een gebruikersraad -- om die bijvoorbeeld maar te noemen -- onderdeel moeten zijn van de besluitvorming door de raad van toezicht. Voordat de minister ergens een definitieve klap op geeft, moet hij weten wat de raad van toezicht ervan vindt. Zo maak je de cyclus sluitend. Zo weet je zeker dat je een plek hebt gegeven aan de ingang van de burger in de definitieve koersen.

Mevrouw **Ter Horst**: Weten burgers dit ook? Ik wil u niet teleurstellen, maar ik wist persoonlijk niet dat een dergelijke systematiek bestaat bij het Kadaster.

Mevrouw **Burmanje**: Ik kan me dat voorstellen. Nogmaals, slechts 6% van onze activiteiten is rechtstreeks op de burger geënt. Het grootste deel gaat via banken, notarissen en overheden. Zij weten dat wel degelijk. U hebt echter wel een punt. Wij groeien hier nog in. Wij zetten ons in om de performance duidelijker en kenbaarder te maken, ook naar het grote publiek.

Mevrouw **Ter Horst**: Hoe kijkt u tegen het volgende aan? Stel nu dat alle taken geprivatiseerd zouden zijn, omdat de overheid heeft geoordeeld dat de markt die beter zou doen. De relatie tussen de overheid en de burger wordt dan geminimaliseerd, omdat er dan eigenlijk geen dienstverlening meer is die de overheid aan de burger levert. Zou dat slecht zijn voor de democratische rechtsstaat? Ik vraag dus niet of dit slecht is voor de dienstverlening. Is het slecht voor de democratische rechtsstaat als die binding er niet meer is?

Mevrouw **Burmanje**: Ik denk dat je dit niet moet willen. Misschien mag ik dit koppelen aan de rationalisatie vooraf. U vroeg daarnaar. Dat is lastig. Er

moet wel een soort checklist zijn voor de vorm van de verantwoordelijkheid die de overheid wil hebben. Het gaat dan niet alleen om efficiency, maar vooral om effectiviteit en kwaliteit en de invloed die politiek en overheid op een bepaald terrein willen blijven houden. De vorm moet je daarop enten.

Mevrouw **Ter Horst**: Dat is gedacht vanuit een overheid die invloed wil uitoefenen.

Mevrouw **Burmanje**: Dat is wel de start.

Mevrouw **Ter Horst**: Mijn vraag stelde ik vanuit het perspectief van de burger. Wat verandert er in het perspectief van de burger op de overheid als de overheid geen diensten meer verleent aan de burger? Of maakt dat niet uit en zijn er voldoende andere onderwerpen?

Mevrouw **Burmanje**: Ik denk dan aan de garantie van een zeker kwaliteitsniveau. Mag ik ook dit enten op het Kadaster? Dat borgt de rechtszekerheid in Nederland. Dit is een basis voor de economie en voor het vertrouwen van mensen op het terrein van vastgoed. In de 185 jaar die het Kadaster bestaat, is dit een vanzelfsprekendheid geworden. Eigenlijk realiseert niemand zich meer wat daarachter zit. Het is een vanzelfsprekendheid dat je weet dat iemand de eigenaar is, als je iets van hem koopt. Daar zit echter een wereld en een geschiedenis achter. Ik denk dat de overheid dit niet prijs moet willen geven. Dit is een basisvoorwaarde in onze samenleving waarvoor de overheid garant staat. Dat moet men niet overlaten aan de krachten van de markt of aan de privatisering. Wij zitten nu in een heel interessante tijd. Dit speelt wel een beetje een rol in de discussie over de open data. Die discussie wordt eigenlijk andersom gevoerd. Wij zijn een grote informatiefabriek, met allerlei restricties daaraan, om de kwaliteit te borgen op dat terrein. Ineens ontstaat er een "open data"-discussie. Alles moet meteen voor de burger beschikbaar zijn. De burger heeft daar eigenlijk nog niet eens om gevraagd, maar het is een trend, een tendens. Het Kadaster gaat daarin mee. Dan pas gaan wij de discussie aan hoe ver wij

daarin gaan en of wij het risico durven te nemen. Bovendien vragen wij ons af wat er gebeurt met die data en wie die borgt. Wie staat nog garant voor de kwaliteit? Wat betekent dit voor onze economische zekerheid?

Mevrouw **Ter Horst**: Wat is de conclusie? Vindt u die ontwikkeling ingewikkeld, maar wel van voordeel? Of vindt u dat wij van tevoren hadden moeten bedenken dat het verzelfstandigen van het Kadaster leidt tot open data en dat wij dat misschien niet willen?

Mevrouw **Burmanje**: Nee, dat kan niet. Daarom probeer ik steeds de dynamiek van de tijd in deze discussie te brengen. 175 jaar geleden was er geen sprake van open data. In 1994 was er ook geen sprake van open data. Bij de start van de instituties is een aantal elementen nog niet aan de orde. De maatschappij beweegt. De behoeften veranderen. Het publieke belang verschuift of krijgt een andere dimensie. Als politiek en overheid de regie willen houden op die veranderingen, moeten ze ervoor zorgen dat zij arrangementen houden waarin die verantwoordelijkheid haar plek vindt. Ik zou privatisering bijvoorbeeld niet aan de orde vinden, maar verzelfstanding wel. Dat is een vorm die daar recht aan doet.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik heb nog een vraag aan mevrouw Burmanje die wellicht een beetje buiten dit kader valt. De vraag gaat over de zbo's. Vindt mevrouw Burmanje het een goed idee als directeuren van zbo's direct verantwoording afleggen aan het parlement?

Mevrouw **Burmanje**: Ja, dat vind ik een goede zaak. De vragen doen zich meestal voor aan de hand van incidenten en gebeurtenissen. Het gaat dan veelal om de wijze waarop de uitvoering plaats heeft gevonden. Het gaat dan niet om het wat. De verantwoordelijkheid van de minister in ons arrangement is de uitvoering van de wettelijke taak. Hoe dit gebeurt, is door de verzelfstanding veelal een zaak van de uitvoeringsorganisatie zelf, met als toezichthouder een raad van toezicht. Bij incidenten of zaken die niet goed lopen, gaan de vragen meestal de diepte in op de uitvoering. Ik wil de

minister niet vermoeien met het bijhouden van dit alles bij alle zbo's met uitvoeringstaken voor hem of haar.

Mevrouw **Ter Horst**: Waarom is het volgens u nog niet geregeld dat directeurs van zbo's verantwoording afleggen aan het parlement?

Mevrouw **Burmanje**: Mijns inziens wordt daar heel verschillend over gedacht, met name binnen de overheid. Er heerst een zeker dedain richting de uitvoering. Er is overall nog geen gezonde verhouding tussen de beleidsdepartementen en de uitvoerders. Wij verkeren in de gelukkige omstandigheid dat er met ons beleidsdepartement wel een gezonde verhouding bestaat. Overall valt daar nog een hoop te winnen.

Mevrouw **Ter Horst**: U suggereert eigenlijk dat de beleidsdepartementen verhinderen dat de uitvoerders zich kunnen melden in een commissie voor verantwoording.

Mevrouw **Burmanje**: Nee, dat is te zwaar uitgedrukt. Op verschillende vlakken wordt daar verschillend over gedacht. Ik zou het een goede zaak vinden.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik dank u. Dat waren mijn vragen.

De heer **De Grave**: Ik heb een vraag voor mevrouw Burmanje. Zij zei dat de Handvestgroep bewezen heeft dat er na de verzelfstandigingen efficiënter is geopereerd. U gaf één voorbeeld van uw eigen organisatie. Ik ben geïnteresseerd in het woord "bewezen", omdat we vaak hebben gehoord dat er vanwege het ontbreken van nulmetingen eigenlijk geen goed beeld is van de plussen en minnen van de verzelfstandiging. Kunt u daar iets meer over zeggen? Bestaan daar rapporten over? Hoe hebt u het ontbreken van een nulmeting opgelost? Of was er in uw geval wel een nulmeting? Een efficiënte besteding van de belastingeuro is in het belang van alle burgers.

Mevrouw **Burmanje**: Dit vindt op verschillende manieren plaats. Ik heb de visitatie al genoemd. Als je je aanmeldt bij de Handvestgroep, is dat instrument verplicht om je organisatie om de drie à vier jaar door te lichten. Daarbij moet steeds een vooruitgang worden gemeten ten opzichte van de vorige situatie. We kennen ook de verzelfstandigingsrapportages. Iedere zes jaar wordt in ieder geval het Kadaster doorgelicht op de effectiviteit van de verzelfstandiging: wat was de nulmeting in 1994, bij de start van de verzelfstandiging, en hoe is het nu?

De heer **De Grave**: Dus in 1994 was er een nulmeting.

Mevrouw **Burmanje**: Ja, de stand van zaken.

De heer **De Grave**: Geldt dat ook voor de andere leden van de Handvestgroep?

Mevrouw **Burmanje**: Ik durf niet te zeggen of dit voor alle leden het geval is.

De heer **De Grave**: Maar bij het Kadaster was er dus een nulmeting.

Mevrouw **Burmanje**: Ja. Vervolgens hebben wij op bedrijfsvoeringsonderdelen benchmarks. Dat is natuurlijk lastig, omdat er bij ons type organisatie veelal sprake is van een monopoliepositie. Wij gaan als Kadaster ook over de grenzen heen voor die benchmark op bedrijfsvoering. Dan hebben wij het over de vraag welke producten van onze collega's in de wereld -- dus niet alleen in Europa, maar ook over de Europese grenzen heen -- vergelijkbaar zijn en tegen welke prijzen wij die producten aan de burger leveren.

Mevrouw **Vos**: Ik heb een vraag over het klachtenreglement. In feite zei zowel de heer Schnabel als de heer Harchaoui dat het bij verzelfstandigen en privatiseren vaak een probleem is dat er geen klachtmogelijkheid meer is. De mogelijkheid via de Nationale ombudsman vervalt en er is nog niet iets

nieuws geregeld. U zei zojuist echter dat er bij het Kadaster en volgens u ook bij meerdere zbo's wel degelijk een klachtenreglement is. U zei ook dat men nog steeds naar de Nationale ombudsman kan. Kunt u daar iets meer over zeggen? Zijn klachtenmogelijkheden voor de burgers inderdaad voor alle zbo's wel degelijk geregeld? En speelt de Nationale ombudsman daar nog steeds een rol in?

Mevrouw **Burmanje**: Ik kan niet over alle zbo's spreken, want bij de Handvestgroep zijn slechts de grote zbo's aangesloten. We hebben een kwaliteitshandvest. De aangesloten leden moeten dat kwaliteitshandvest hebben en moeten dat ook transparant publiceren, zodat hun gebruikers, klanten of welke term dan ook bij de verschillende organisaties wordt gebruikt, weten wat zij te verwachten hebben, binnen welke tijd en tegen welke prijs. Er zijn ook klachtenprocedures. Dat is ook bij het Kadaster zo. Dat wordt gemonitord en dat maakt onderdeel uit van de jaarverslaglegging: welke verbetering hebben wij op dat punt gerealiseerd? Als mensen het niet eens zijn met de wijze waarop zij behandeld zijn of met de uitkomst van een bepaalde procedure bij het Kadaster en als zij ook vinden dat zij in de klachtenprocedure niet goed behandeld zijn, staat de weg naar de Nationale ombudsman open. We hebben contact met de heer Brenninkmeijer. Hij wijst ons ook regelmatig op zaken die wij anders zouden kunnen doen, die wij niet goed behandeld hebben of waarbij hij de klager in het ongelijk stelt.

De heer **Schnabel**: Ik heb daar een aanvulling op. Veel mensen denken dat je voor alles bij de ombudsman terecht kunt. Dat is echter vrij gelimiteerd, maar de meeste gemeenten hebben inmiddels een contract met de ombudsman gesloten, zodat men bij klachten over die gemeenten bij de ombudsman terecht kan. Dat geldt echter niet voor alle gemeenten; dat is dus vrij. Voor de burger is dat een soort vrijheid waarvan je je kunt afvragen of hij daar blij mee moet zijn, want dat betekent dat hij eerst moet checken of bijvoorbeeld zijn gemeente een contract met de ombudsman heeft. Het is een Hoog College van Staat en het stelt zich duidelijk steeds kritischer op. Dat valt niet altijd goed in Den Haag, maar het is voor de burger heel

belangrijk om zo'n duidelijk punt te hebben waar hij altijd nog terecht kan. Vaak is het immers een kwestie van zoeken: wat is de klachtenprocedure precies, tot wie wend ik mij, hoe onafhankelijk is dat? Ook al wordt dat gezegd, we weten dat dit best een probleem kan zijn. Het gaat er natuurlijk niet altijd om dat over alles geklaagd moet kunnen worden, maar het is een kwaliteitskenmerk als je dit hebt en als dit goed gebeurt. Als je daar een nationaal instituut voor hebt, zou die functie daarvan eigenlijk versterkt moeten worden, ook ten aanzien van de verzelfstandiging van zaken. Bij privatisering kan dit volgens mij echt niet, omdat dat wettelijk niet mogelijk is, maar dat weet ik niet zeker.

Mevrouw **Ter Horst**: Als een gemeente zich niet aansluit bij de Nationale ombudsman, heeft zij toch een eigen ombudsman? Het is het een of het ander. Anders zou de suggestie ontstaan dat iemand niet kan klagen over gemeentelijke diensten, maar dat is altijd het geval.

De heer **Schnabel**: Ja, maar voor de burger zijn dit allemaal dingen die het ingewikkelder maken. Hij moet immers kijken waar hij terecht kan. Ik pleit wat dat betreft altijd voor een simpele en heldere procedure.

De heer **Harchaoui**: Bij echt geprivatiseerde ondernemingen kan dit natuurlijk niet. Vandaar mijn suggestie. Het is wel mogelijk dat een X-aantal bedrijven als koplopers zeggen dat zij daar de eerste vijf jaar een voorziening voor maken, omdat zij het zo belangrijk vinden dat zij de overgangperiode goed doorkomen. Dat zou dus vanuit de geprivatiseerde ondernemingen zelf kunnen komen, maar dit kan natuurlijk altijd gefaciliteerd en gestimuleerd worden.

De **voorzitter**: We naderen het einde van ons gesprek. Ik geef u alle drie nog de mogelijkheid om datgene wat u nog kwijt wilt, kort aan de commissie voor te leggen. We hebben een hoop lessen, aanbevelingen en suggesties van u gekregen, maar als er nog meer zijn, zouden wij ons daar in ons werk erg mee geholpen voelen.

Mevrouw **Burmanje**: Ik ben bang dat ik nu niet iets nieuws toevoeg, maar ik zou aan de voorkant de verantwoordelijkheidsscope vastleggen en op basis daarvan de bijpassende vorm, of dat nou privatisering, verzelfstandiging of een constructie dichtbij de overheid wordt. Richt met elkaar een overzichtelijk en bijna uitputtend toezichtarrangement in, maar ga vooral met elkaar na of dat toezichtarrangement ook echt wordt uitgevoerd en of men zich houdt aan de afspraken. Tot slot pleit ik voor de dynamiek van de tijd; laten we dus met elkaar organiseren dat er, welke constructie er ook wordt gekozen, gemonitord wordt aan de hand van de wijzigingen die in de samenleving plaatsvinden op het punt van het publieke belang, de invulling, het individu versus het collectief en de behoeften van de maatschappij ten aanzien van de verschillende uitvoeringszaken in Nederland. Laat de politiek en de overheid dit op gezette tijden monitoren en meebewegen met de verandering van de behoeften op dat terrein.

De **voorzitter**: U pleit dus voor de dynamiek van het waarderen van publieke belangen.

Mevrouw **Burmanje**: Ja.

De heer **Harchaoui**: Daarbij hoort wat mij betreft ook een zekere mate van stabiliteit. Een blauwdruk is volgens mij uitermate onverstandig. Dat geldt voor ieder onderwerp, dus ook voor dit onderwerp. Ik denk dat het duidelijk is dat het hybride zal blijven, in welke vorm dan ook. Ik denk dat het heel goed is dat wij daar duidelijk over zijn. Er zullen mengvormen zijn en er zullen dingen fout blijven gaan. Het is goed om de verwachtingen helder te benoemen. Ik denk wel dat het heel belangrijk is dat er iets meer aandacht komt voor de checks and balances, de systeemverantwoordelijkheid en de tegenkrachten. Daarbij gaat het niet alleen om de verticale verantwoording, die soms heel sterk als disciplinerend wordt ervaren, maar ook om de horizontale verantwoording. Dat zal een nieuw soort balans zijn. Ik denk dat de toegang tot het recht en tot klagen bij die operaties heel belangrijk is. Dan

wil je als burger het liefst niet dat je een 0900-nummer moet bellen et cetera. Maar goed, u kent al die casussen wel.

De heer **Schnabel**: Ik heb twee aanvullingen. Voor zover er nog dingen te privatiseren vallen, let er daarbij dan heel goed op dat je, als het niet goed gaat, nog terug kunt. De overheid zou in een aantal situaties misschien eigenlijk een soort preferente aandeelhouder moeten blijven. Dan hoeft je niet het geld erin te steken, maar heb je wel zeggenschap. Als je ziet dat het niet goed gaat, kun je dan zeggen dat je een eigen verantwoordelijkheid hebt en dat je die moet waarmaken.

Verzelfstandiging moet misschien nog beter gewaardeerd worden, want zij leidt tot een soort ondernemerschap. Als de overheid -- zeker de rijksoverheid -- het zelf regelt, neigt zij tot een zeer sterke bureaucratisering. Dat is gewoon inherent aan de manier waarop de overheid werkt. Je kunt zeggen dat het dan een bureaucratie wordt. Als je er zelfstandige bestuursorganen of zelfstandige uitvoeringsorganen van maakt, zal het eerder een technocratie worden. Dat klinkt ook afschuwelijk, maar dat betekent vaak dat het eerder gericht is op waar ook het Kadaster mee bezig is, vanuit de deskundigheid die daarbij hoort. Dan zie je een andere houding en ook een andere dynamiek ontstaan. Ik zie dit bij de universiteiten en bij de musea. Ik noem juist die voorbeelden, omdat daar meestal niet aan gedacht wordt, maar daar heeft dit naar mijn idee echt tot verbetering en tot een soort ondernemerschap geleid. We hebben wel geprobeerd om het maatschappelijk ondernemerschap wettelijk te regelen, maar er hoeft niet zo veel wettelijk geregeld te worden. Mensen pakken die lijnen dan wel op, krijgen zelf het gevoel dat zij baas zijn in eigen huis en willen dat dat huis floreert. Als het niet goed gaat, blijft de politieke verantwoordelijkheid natuurlijk bestaan.

Mevrouw **Ter Horst**: Misschien toch nog een kritische noot. Wat heeft de samenleving eraan dat universiteiten praten in termen van marktaandeel en concurrentie? Dat is het gevolg van de verzelfstandiging, waar u positief over bent. Of doe ik u nu onrecht aan?

De heer **Schnabel**: Dat vind ik foute retoriek. Je ziet overal dat diensten producten worden en dat men over marktaandelen spreekt. Ik heb het over de dynamiek die in de universiteiten is gekomen op het punt van de keuzes die zij maken en het beleid dat zij voeren. Zij proberen zich te profileren ten opzichte van elkaar. Natuurlijk heeft dat ook nadelen, maar ik vind dat de voordelen overwegen. Ik denk dat het beter is dat men zijn eigen keuzes kan maken en zijn eigen lijnen kan uitzetten dan dat dit wordt bepaald door "Zoetermeer", zoals dat toen heette. Als ik de toenmalige periode, die ik ook heb meegemaakt, vergelijk met de huidige situatie, meen ik toch echt dat het nu beter is dan toen, hoe raar dat voor veel mensen misschien ook klinkt. Je merkt het ook aan de colleges van bestuur van de universiteiten: zij zijn gewoon actiever en zij hebben meer het gevoel dat zij ervoor moeten zorgen dat hun universiteit er goed voor staat, ook internationaal. Daarvoor heb je een zekere vrijheid van handelen nodig. Ik besef heus wel dat er ook nadelen aan zitten, maar ik moet eerlijk zeggen dat ik de voordelen vind overwegen.

De **voorzitter**: Mevrouw Vos heeft nog een nabrander.

Mevrouw **Vos**: Ik vind het een groot dilemma wat de politiek hiermee moet. In het politieke debat is een incident vaak de aanleiding. Er gaat iets fout in de uitvoering. Juist die uitvoering is op grote afstand van de overheid gezet. In feite gaan wij er vaak gewoon niet meer over. Ik kijk maar even naar u, mijnheer Schnabel, omdat wij niet veel tijd meer hebben. Zou u ons een advies kunnen geven over hoe je regelt dat je die systeemverantwoordelijkheid wel kunt uitoefenen? Zijn er daarvoor instrumenten? Het gaat immers om borging van bepaalde belangen, om politieke sturing, die wij soms te veel uit handen hebben gegeven, en om toezicht. Kunt u ons een advies geven over de manier waarop de politiek ervoor moet zorgen dat zij die sturing of borging zodanig realiseert dat zij kan verzelfstandigen, maar als het nodig is ook kan laten zien dat zij er wel degelijk voor de burger is en dat zij toch iets kan doen voor dat maatschappelijk belang?

De heer **Schnabel**: Ik heb volgens mij een aantal van die punten aangegeven, net als mevrouw Harchaoui en mevrouw Burmanje. Een van die dingen is natuurlijk om bij wetgeving op dit gebied te bekijken of er een terugkeerregel is. Kunnen wij de zaken weer veranderen? Zit die ruimte er nog in? Zit er een evaluatieparagraaf in? Is er geregeld op welke manier verantwoording wordt afgelegd aan het parlement? Dat zijn dingen die je kunt doen.

Ik heb ook het gevoel dat de grote mislukkingen of fouten niet zozeer betrekking hebben op de uitvoering als wel op de uitvoerders. Dat heeft te maken met het feit dat er in dit soort organisaties vaak geen algemene vergadering van aandeelhouders of een raad van commissarissen is, die heel streng kan zijn als dat moet. De raden van toezicht hebben in het algemeen minder bevoegdheden als raden van commissarissen. Vaak zweeft zo'n directie of raad van bestuur een beetje. Ergens is er natuurlijk wel een verbinding naar het parlement, maar het is echt misgegaan. Er moet als het ware nog een oog zijn dat over die schouder mee kijkt en dat ook kijkt naar de cijfers, om te bepalen hoe goed het in het afgelopen jaar is gegaan. Dat is strenger geregeld in bedrijven, ook via de rekening van de bedrijven: zijn de cijfers rood of niet? In dit soort organisaties is men vaak veel minder dwingend, bijvoorbeeld in het bijstellen van het beleid. Het idee is dan altijd dat het geld toch wel komt. Dat is iets waar nog wel naar gekeken zou moeten worden: hoe zorg je ervoor dat die controle niet ver van de politiek, maar dichterbij effectiever kan worden uitgevoerd? Er zijn veel pleidooien om die raden van toezicht zwaardere bevoegdheden te geven, maar de praktijk leert dat het heel moeilijk is om dit effectief uit te voeren, want de informatie komt bijna altijd van de raad van bestuur. Je hebt heel weinig andere controlemogelijkheden. Ik zie op dat punt nog altijd een structureel probleem in deze structuren, want het is ook niet echt volledig een bedrijf. Als het echt helemaal geprivatiseerd, is het natuurlijk weg, maar het gaat vaak om tussenvormen. Evaluatieparagrafen en kijken naar de mogelijkheden om een terugkeerformule te hanteren, zijn dingen die je in het systeem zou kunnen inbouwen.

Mevrouw **Burmanje**: Ik schaar mij daarachter. Met betrekking tot het toezichtarrangement ben ik altijd een beetje allergisch voor het woord "controle", want daarmee schieten wij gauw een verkeerde kant uit. Aan de voorkant moeten wij goed met elkaar afbakenen waarmee wij bemoeienis hebben, waarover wij willen gaan en welke uitkomsten wij hier op de politieke tafel willen hebben. Op basis daarvan moeten wij het arrangement inrichten. Dat zou volgens mij zeer helpen. In dat opzicht werkt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen natuurlijk niet mee, want die gaat juist een aantal bevoegdheden weghalen van de raden van toezicht. Eigenlijk is "Den Haag" -- dat zeg ik even voor het gemak -- niet zo voor die raden van toezicht, omdat men benauwd is voor het nog meer weghalen van de verantwoordelijkheid van de minister. Ik ben er juist van overtuigd dat het in het totaalarrangement ongelooflijk belangrijk is om van veel dichterbij de raad van bestuur of de directie dagelijks in de gaten te houden, te stimuleren of binnen de paden te houden. Er zijn op dit moment dus bewegingen aan de gang die bijna tegengesteld zijn aan wat wij met elkaar beogen.

De **voorzitter**: Dank u allen voor uw inzichten en adviezen aan de commissie.

Sluiting 11.07 uur.