

**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: mr. H.D. Tjeenk Willink

Aanvang: 10.00 uur

Voorzitter: de heer R. Kuiper

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

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

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

De **voorzitter**: Goedemorgen allemaal. Ik open deze openbare vergadering van de parlementaire onderzoekscommissie van de Eerste Kamer. Een woord van welkom aan de aanwezigen en belangstellenden die op een of andere wijze deze vergadering bijwonen of volgen. Ik heet in het bijzonder welkom de heer Tjeenk Willink, oud-vice-president van de Raad van State. Met u spreken wij dadelijk door. Dit is de eerste van een reeks van elf gesprekken. Daarom nu een woord van toelichting op dit onderzoek.

De Eerste Kamer doet onderzoek naar het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid dat de rijksoverheid heeft gevoerd in de decennia die achter ons liggen. Het gaat om de gedeeltelijke of gehele verkoop van bedrijven en diensten die in handen waren van de overheid, en het op afstand plaatsen van delen van de ambtelijke organisatie. Daarachter lagen opvattingen en verwachtingen over marktwerking en vergroting van efficiency. Dit beleid heeft grote veranderingen gebracht in onze samenleving en heeft uiteenlopende consequenties gehad voor overheid en burger. Over

de betekenis en de uitkomsten ervan wordt tot op de dag van vandaag een brede en soms ook kritische maatschappelijke discussie gevoerd. De Eerste Kamer heeft dat ook geconstateerd. Aangezien deze Kamer zich wil richten op de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetgeving en zelf een rol heeft gespeeld bij de besluitvorming, trekt zij zich deze discussie aan. Zij heeft behoefte aan een systematische terugblik en stelt daartoe een parlementair onderzoek in. De commissie richt zich in haar werkzaamheden op de totstandkoming van dit beleid, de parlementaire besluitvorming, de wijze waarop is gerekend met de belangen van de burger en het trekken van lessen voor de toekomst.

Het gesprek dat we straks gaan voeren, richt zich op een historische analyse. Wat waren de motieven voor het gevoerde beleid? Welke consequenties heeft het gehad voor de overheid en de rijksdienst? Hoe kijken we terug op de wetgeving en de totstandkoming van besluiten? Dat zal de gang zijn van het gesprek. Aan het gesprek zullen deelnemen de leden Kuiper, Vliegthart en Vos, in deze volgorde. Wij voeren dit gesprek met de heer Tjeenk Willink, die zich in zijn beschouwingen als vice-president van de Raad van State met regelmaat over deze onderwerpen heeft uitgelaten.

We beginnen dus nu met ons eerste openbare gesprek. Mijnheer Tjeenk Willink, de commissie wil bij de aanvang van het openbare deel van ons onderzoek een verscherpt inzicht krijgen in de motieven en verwachtingen bij de rijksoverheid in de achterliggende decennia met betrekking tot het beleid gericht op privatiseringen en verzelfstandigingen. Vanaf de jaren tachtig was dat onder de kabinetten-Lubbers, doorlopend in de jaren negentig, en daarna onder de kabinetten-Kok en verder. De eerste vraag die ik aan u wil stellen: kunt u toelichten wat volgens u de motieven bij de rijksoverheid zijn geweest om dit beleid te voeren en te intensiveren in de jaren tachtig en negentig? U krijgt enige ruimte voor uw uiteenzetting.

De heer **Tjeenk Willink**: Dank u wel. Als u het niet erg vindt, ga ik nog één stapje terug. Volgens mij zijn de ontwikkelingen in de jaren tachtig niet te begrijpen zonder de jaren zeventig in de beschouwingen te betrekken.

Vanaf eind jaren zestig/begin jaren zeventig zijn er twee bewegingen te onderscheiden in het publieke en politieke debat, die direct met elkaar te maken hebben, maar in de discussie eigenlijk nooit met elkaar in verbinding zijn gebracht. Ten eerste de discussie over de staatkundige vernieuwing; overigens zeer beperkt uitgelegd in de zin van veranderingen in de staatkundige democratie. In de staat is toch meer aan de hand dan de staatkundige democratie. Ten tweede de reorganisatie van de rijksdienst.

Het is opvallend dat de eerste beweging, ook na 40 jaar, weinig heeft opgeleverd. Dat is ook logisch: de Grondwet is moeilijk te wijzigen. De juiste conclusie hebben we er volgens mij nog nooit uit getrokken: we zullen het met het huidige staatsbestel moeten doen. Het zou goed zijn om na te gaan wat die constatering betekent voor ieders functie daarin.

Het tweede spoor is de reorganisatie van de rijksdienst. Ook over de resultaten daarvan bestaan gemengde gevoelens. Het klinkt misschien gek, maar die twijfel vormt ook het bestaansrecht van de parlementaire onderzoekscommissie. Privatisering en verzelfstandiging zijn immers voortgekomen uit de reorganisatie van de rijksdienst, en niet uit de staatkundige vernieuwing. Dit impliceert dat een politieke discussie over de staat -- wat moet de Staat wèl en wat kan en mag de Staat niet? -- eigenlijk nooit heeft plaatsgevonden. Men heeft die vragen via de ambtelijk organisatorische weg benaderd. In die discussie over de reorganisatie van de rijksdienst stonden structuren en niet processen, financieel beheer en beheersing van de collectieve lastendruk en niet maatschappelijke doelen, ambtelijke taken en niet politieke verantwoordelijkheden, centraal. Het verklaart, althans voor een gedeelte, de situatie waarin we nu zitten. Wijzigingen in structuren, financieel beheer en (ambtelijke) taken hebben immers invloed op de sturing van processen, het realiseren van maatschappelijke doelen en de inhoud van de politieke verantwoordelijkheid. Het gevolg is dat de wijze van functioneren van de democratische rechtsstaat hierdoor is veranderd, zonder dat we ooit expliciet hebben gediscussieerd over die wijzigingen.

De **voorzitter**: Vindt u dan dat de discussie over staatkundige vernieuwing, die volgens u betrekkelijk weinig heeft opgeleverd, anders had moeten worden gevoerd?

De heer **Tjeenk Willink**: Die had anders gevoerd kunnen worden. Je kunt ook zeggen dat de discussie over de reorganisatie van de rijksdienst en operaties daarna anders gevoerd had moeten worden, namelijk veel politieker.

De **voorzitter**: U zegt dat er via de weg van het veranderen van de organisatie van de rijksdienst impliciet toch een discussie is gevoerd over staatkundige verandering.

De heer **Tjeenk Willink**: Het heeft consequenties gehad en daarover is nooit expliciet de politieke discussie gevoerd.

De **voorzitter**: Kunt u nog eens samenvatten wat die consequenties dan zijn?

De heer **Tjeenk Willink**: Op die consequenties komen we dadelijk nog, als we uw schema volgen. Volgens mij is de democratische rechtsstaat mede door deze operaties verzwakt, terwijl die sterker had moeten worden om tegenwicht te bieden aan de eigen dynamiek van markten.

De **voorzitter**: Kunt u een voorbeeld geven van hoe de democratische rechtsstaat is verzwakt door de ontwikkelingen rondom de rijksdienst vanaf de jaren tachtig?

De heer **Tjeenk Willink**: Als je de bepaling van het algemeen belang als een essentiële taak van de politiek ziet -- dat doen wij volgens mij zoals wij hier zitten -- en niet als een economisch begrip, dan is die essentiële taak bij (de gevolgen van) die operaties zwak vervuld. Verzwakking was ook het gevolg van het afnemen van de inhoudelijke deskundigheid op de departementen.

De **voorzitter**: U concentreert zich nu op de veranderingen bij de rijksdienst en zegt dat de algemene belangen vrij zwak zijn meegewogen. Ik ga nog even terug naar mijn hoofdvraag: wat waren de motieven voor die veranderingen?

De heer **Tjeenk Willink**: Je kunt drie fasen onderscheiden. In de eerste periode ligt de nadruk op de samenhang in de rijksdienst, als noemer voor een betere beheersing van de overheidsorganisatie zelf. Daarbij werd uitgegaan van een aantal veronderstellingen die niet kloppen, in het bijzonder de veronderstelling dat de overheid een eenheid is. Ik heb in 1982 weleens gezegd: dé rijksdienst bestaat niet. Ik heb manmoedige pogingen gedaan om duidelijk te maken dat die feitelijkheid een kenmerk is en geen fout.

De **voorzitter**: Omdat we departementen hebben.

De heer **Tjeenk Willink**: Ja, en omdat er verschillende aspecten, verschillende belangen en verschillende visies zijn. Dat is essentieel. Waarom kiezen we anders eens in de vier jaar? Wat met wat samenhangt, is ook een keuze. Wat ook miskend werd, is dat samenhang in de ambtelijke organisatie niet automatisch samenhang bij de burger betekende. Dat spoor loopt dus begin jaren tachtig dood, zij het dat er zo nu en dan nog een beroep op wordt gedaan, bijvoorbeeld als departementen moeten worden samengevoegd, naast het veronderstelde kostenvoordeel.

De tweede fase begint in 1982, 1983. Het is de fase van de grote operaties. Privatisering is er maar een van. De reorganisatie van de rijksdienst blijft nog wat doorhobbelen en verder zijn er de decentralisatie, de heroverweging, de deregulering, de -2%-operatie. Voor die grote operaties worden verschillende motieven aangevoerd: de overheid zit burgers en bedrijven in de weg; de overheid pretendeert te kunnen sturen maar kan dat maar zeer beperkt; de overheid is inefficiënt door de bureaucratie; de overheid moet goedkoper vanwege de noodzaak het financieringstekort terug

te dringen. Het laatste motief is overheersend. De andere motieven worden eigenlijk niet geproblematiseerd. Waar staat de overheid burgers en bedrijven in de weg? Waar is zij te groot? Waar is er te veel geregeld en dergelijke? Als je het probleem niet goed definieert, wordt de oplossing een toevalstreffer.

De **voorzitter**: U zegt eigenlijk dat de budgettaire problemen bij de rijksoverheid in de jaren tachtig het belangrijkste motief waren om over te gaan tot een beleid van privatisering en verzelfstanding. Er waren ook andere motieven, maar die waren ondergeschikt. Althans, ze werden niet geproblematiseerd.

De heer **Tjeenk Willink**: Dat had wel moeten. Het is natuurlijk juist dat de overheid niet in den brede kan sturen en dat bureaucratie naast voordelen ook nadelen heeft. Het is wat minder juist dat de overheid te groot is, als de overheid wordt gezien in beperkte zin: de rijksdienst. De Nederlandse rijksdienst is nooit extreem groot geweest. Wat bij ons groot was, waren de "belendende percelen", zoals de als semioverheid georganiseerde sociale zekerheid. "De overheid is te groot" is altijd toegespitst op: de departementen zijn te groot en daarop moeten we beknipten. Wat overigens heel vaak voorkomt, is dat een probleem wordt gedefinieerd als spiegelbeeld van de vooronderstelde oplossing. Er wordt heel weinig tijd besteed aan de politieke discussie over problemen. Er wordt heel veel tijd besteed aan de discussie over gepretendeerde oplossingen, die meestal dus een spiegelbeeld zijn.

De **voorzitter**: Hoe had het dan moeten? De collectieve lastendruk was erg hoog in die tijd. Dit was een zelfstandige reden om dingen anders te gaan organiseren en te gaan privatiseren en zelfstandigen. Dat leidt er ook toe dat overheidsorganisaties efficiënter gaan werken en de bureaucratie wordt teruggedrongen. U zegt dat er meer aandacht had moeten worden besteed aan de onderliggende overige motieven. Wat had er moeten gebeuren?

De heer **Tjeenk Willink**: Elke operatie heeft haar eigen minister. Er zit geen samenhangende visie achter; dat kan waarschijnlijk ook niet. De minister van Financiën had moeten nagaan in hoeverre de motieven die eertijds golden om iets in overheidshanden te brengen, nog steeds van toepassing waren. Naar mijn weten is dat nooit systematisch gedaan. Ik heb weleens een beetje bozig gezegd, ook in deze Kamer als Kamerlid: privatisering en verzelfstandiging dienen ertoe om van een probleem af te komen, niet om een probleem op te lossen.

De **voorzitter**: Welke problemen?

De heer **Tjeenk Willink**: Een voorbeeld is het ijkwezen. Het was niet helemaal duidelijk wat nu eigenlijk precies het probleem was en of dat niet binnen de overheid kon worden opgelost. Ik heb zelf het voorstel tot privatisering van het SDUB behandeld. Het was heel helder dat het SDUB een belangrijke taak had bij de publicatie van overheidsstukken.

De **voorzitter**: Het gaat om de staatsdrukkerij.

De heer **Tjeenk Willink**: Die publicatie is essentieel, want als wetten niet zijn gepubliceerd, kunnen ze niet in werking treden. Mijn stelling is altijd geweest: goed dat je dat eventueel privatiseert, maar dan moet er een garantie zijn dat publicatie van wetten en dergelijke niet wordt overgelaten aan private instellingen, en als dat wel gebeurt alleen met waarborgen.

De **voorzitter**: U zegt dus: als je ertoe besluit, moet je een analyse maken van waarom diensten of bedrijven ooit in staatshanden zijn gekomen.

De heer **Tjeenk Willink**: Het kabinet had zelf gezegd dat dit zou moeten.

De **voorzitter**: Kijkend naar de geschiedenis zien we dat er allerlei typen staatsbedrijven en overheidsdiensten zijn, die onderling sterk verschillen. Ook bedrijven als DSM waren in staatshanden, en zijn nu geprivatiseerd.

Daarbij gaat het om economische activiteiten. Bij NS is de situatie heel anders. Dat is een dienst met een infrastructuur. Welke analyses zijn daarvan gemaakt? U zei dat er weinig samenhang was in het rijksbeleid. Hoe is de gang der dingen geweest in de verschillende sectoren?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik heb daarnaar in de afgelopen veertien dagen onvoldoende precies kunnen kijken. De privatisering was een van de grote operaties. Aan de verschillende departementen werd de vraag voorgelegd: wat zou er geprivatiseerd kunnen worden? Vervolgens zijn daartoe voorstellen gedaan. Twee zaken zijn daarbij onvoldoende belicht. Ten eerste: wat is eigenlijk het probleem dat moet worden opgelost, anders dan dat het boekhoudkundig goedkoper lijkt? Ten tweede: wat is het publieke belang en hoe borg je dat? Door bedrijven of instellingen te privatiseren of te verzelfstandigen wordt de oriëntatie automatisch anders. Dat is overigens hier in de Eerste Kamer ook wel gesignaleerd, bijvoorbeeld bij het wetsvoorstel over het ijkwezen. Als je bedrijven in de markt zet, is niet langer het publiek belang maar het vinden van klanten en het maken van winst het doel voor het overleven van het bedrijf; het publiek belang wordt randvoorwaarde. Dat is ook heel legitiem; zo werkt de markt. De vraag is wel of wij ons dat altijd goed hebben gerealiseerd.

De **voorzitter**: In het geval van het ijkwezen is er natuurlijk een algemeen belang. Het ijkwezen stelt vast wat de maten en gewichten in het land dienen te zijn. Tegelijkertijd opereert het ijkwezen ook op markten. We hebben dus organisaties in het leven geroepen die beide tegelijkertijd doen.

De heer **Tjeenk Willink**: Dat levert zo zijn eigen problemen op, omdat de commerciële activiteiten al gauw meer aandacht krijgen dan de publieke taken. Het ligt er een beetje aan hoe het is geregeld, maar altijd dreigt het verwijt: jullie combineren twee dingen en dat is marktverstoring.

De **voorzitter**: Bent u tegenstander van dat soort hybride organisaties, die zowel het algemeen belang moeten dienen als op markten actief zijn?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik heb er altijd twijfels over gehad. Het kan wel, maar dan moet je heel goed weten wat je doet en hoe je dan het publieke belang borgt. In een overheidsdienst is het algemeen belang van tevoren geborgd omdat dit het doel is. Bij een geprivatiseerde dienst is het algemeen belang een randvoorwaarde, maar je ziet pas achteraf of daaraan is voldaan, althans meestentijds. Het toezicht -- zeker als dat ook is verzelfstandigd -- is geen garantie dat daarmee vooraf rekening wordt gehouden.

De **voorzitter**: Even samenvattend. U hebt gezegd dat in de jaren tachtig het terugdringen van de collectieve lastendruk bij de overheid een belangrijk motief was om over te gaan tot privatiseringen en verzelfstandigingen. U hebt ook gezegd dat het belangrijk is om dan algemene belangen te wegen. U hebt aangegeven dat dit eigenlijk te zwak is gebeurd. Overigens bent u daarin niet de enige, want de SER heeft ook geconstateerd dat publieke belangen bij de aanvang van het denken over marktwerking niet sterk zijn gewogen. Dit zijn twee constatering. U zegt: er waren nog allerlei andere motieven, zoals een efficiëntere overheid en minder bureaucratie, maar die zijn destijds onvoldoende onderzocht en gewogen.

Welke rol hebben internationale voorbeelden gespeeld, zoals het voorbeeld van andere overheden?

De heer **Tjeenk Willink**: De hele privatiseringsgolf was natuurlijk sterk Angelsaksisch geïnspireerd. Overigens was het in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië veel ideologischer geladen dan hier. Hier werd het aangegrepen als redding voor een staat die een benarde staat was geworden na de ontzuiling.

De **voorzitter**: Waarom "benard"?

De heer **Tjeenk Willink**: "Benard" omdat er allerlei taken op die staat afkwamen die de staat eigenlijk nooit had verricht. We hadden ervoor kunnen kiezen om de staat daarvoor geschikt te maken. Dat hebben we niet gedaan.

De **voorzitter**: Het blijft nog een beetje abstract. U spreekt over "taken die de staat had moeten verrichten". Wat bedoelt u?

De heer **Tjeenk Willink**: Heel veel publieke taken zijn oorspronkelijk niet door de staat geïnitieerd en georganiseerd, maar door het maatschappelijk middenveld. Dat maatschappelijk middenveld werd niet alleen financieel steeds afhankelijker van de staat; de staat werd ook steeds meer de kwaliteitsbewaker van dat soort diensten.

De **voorzitter**: U doelt dan bijvoorbeeld op ziekenhuizen die een particuliere oorsprong hebben.

De heer **Tjeenk Willink**: Bijvoorbeeld, maar ook de sociale zekerheid. Je kunt ervoor kiezen om te zeggen: dat hoort bij de staat, want het is een publiek belang. Je kunt ook zeggen: het is nooit zo geweest, we vinden een andere oplossing.

Er zijn nog twee punten die ik wil noemen in het kader van deze ontwikkelingen en motieven. Ten eerste de splitsing van beleid en uitvoering.

De **voorzitter**: Daar komen we dadelijk nog over te spreken.

De heer **Tjeenk Willink**: Ten tweede volgt na de fase van privatisering en verzelfstanding de derde fase van marktwerking en privatisering. Het is interessant om te zien dat Nederland daarin vaak verder ging dan Europa voorstelde. Daar is wel een verklaring voor. Zoals wij allen weten, dwingt Europa helemaal niet tot privatisering; het wordt aan de staten zelf overgelaten. Wij hadden nu eenmaal al tot privatisering besloten. Vervolgens diende Europa ook hierbij als alibi om op die weg door te gaan.

De **voorzitter**: Dit wil ik nog even met u doornemen. U zegt: wij waren in de jaren tachtig al bezig met een beleid gericht op privatisering en verzelfstanding. Dit hangt samen met de financiële positie van de overheid.

Daarnaast ontwikkelt Europa zich en worden er richtlijnen betreffende de interne markt uitgevaardigd. Wilt u nog eens toelichten wat u daarover zojuist zei? U zei dat wij in bepaalde opzichten verder zijn gegaan. Wat bedoelt u daarmee?

De heer **Tjeenk Willink**: Neem de energiebedrijven. Brussel dwingt helemaal niet tot privatisering van energiebedrijven. Hetzelfde geldt in zekere zin voor KPN. Er is geen dwang, maar als je het hebt gedaan, zijn er wel strenge markteisen. Naarmate de markt wordt geliberaliseerd, stapsgewijs, mag je die niet verstoren.

De **voorzitter**: Brussel wil Europese markten.

De heer **Tjeenk Willink**: Ja, maar Brussel zegt niet: u zult dat niet met publieke diensten doen. De achtergrond van de keuze voor liberalisering in Nederland was volgens mij dat de bedrijven hoopten daarmee een sterkere positie te krijgen op de Europese markt die zou ontstaan. Een bizar effect was overigens dat de burgers eerst werd voorgehouden dat het door concurrentie beter en goedkoper zou worden, en dat vervolgens tegen die burgers werd gezegd dat voor de marktpositie concentratie absoluut vereist was. Je moet je altijd bewust zijn van de verschillende signalen die je aan de burger afgeeft. De burger is overigens nooit gevraagd naar zijn opvatting over privatisering van publieke diensten.

De **voorzitter**: De gedachte was dus dat grote, sterke bedrijven op de Europese markt zouden gaan opereren en dat ze tegelijkertijd goedkopere en efficiëntere diensten zouden leveren aan burgers, aan afnemers.

De heer **Tjeenk Willink**: Oorspronkelijk was de gedachte dat daarvoor concurrentie nodig was. Later was de gedachte dat concentratie daarvoor nodig was, met als gevolg dat een aantal van die energieproductiebedrijven nu in handen is van ongesplitste buitenlandse energiebedrijven, waarvan één een staatsbedrijf is. Dat is toch een interessante constatering.

De **voorzitter**: Dat zijn de ontwikkelingen in de energiesector. U zegt: dat er een Europese markt moest ontstaan, was naast het verminderen van de eigen budgettaire problemen een motief van de overheid voor privatisering. Het ging om het scheppen van markten waarop Nederlandse bedrijven die voorheen in overheidshanden waren, een grote rol konden gaan spelen.

De heer **Tjeenk Willink**: De vraag is of dit een motief was van de overheid, of een motief van de geprivatiseerde bedrijven, waarin de overheid vrij automatisch is meegegaan omdat zij geen tegenwicht bood.

De **voorzitter**: Maar voordat die bedrijven werden geprivatiseerd, waren ze in overheidshanden.

De heer **Tjeenk Willink**: Jawel, maar KPN was al geprivatiseerd en daarna kwam de liberalisatie van de Europese markten. Wij zaten dus al op dat spoor. De eigen dynamiek van privatisering en markten krijgt vervolgens greep op het proces. Als overheid kun je dan twee dingen zeggen: "ho even" of "dat komt ons prima uit en daarop passen we de wetgeving aan".

De **voorzitter**: Dadelijk zal de gedachtewisseling worden voortgezet door de heer Vliegenthart. Ik heb op dit punt nog één afsluitende vraag. We hebben de motieven verkend en een discussie gehad over het creëren van markten. De overheid had het idee dat de tucht van de markt, in de zin van kostenreductie en efficiënter werken, goed zou kunnen zijn voor de overheidsorganisatie zelf. Het gaat dan om prikkels. Kunt u daaraan nog een aantal afsluitende woorden wijden? Dan gaan we daarna over naar een volgend hoofdstuk.

De heer **Tjeenk Willink**: Bedoelt u de splitsing van beleid en uitvoering?

De **voorzitter**: Nee, ik bedoel dat destijds de gedachte werd geuit dat overheidsorganisaties lui en inefficiënt waren geworden en dat het daarom goed voor ze zou zijn om de tucht van de markt te voelen.

De heer **Tjeenk Willink**: U bedoelt het meer bedrijfsmatig denken binnen de overheid zelf. Daar heb ik me altijd met hand en tand tegen verzet. De consequenties -- daar zullen we nog op komen -- waren voorspelbaar: meer bureaucratie. Het verwaarloost namelijk de eigen kenmerken van de staat. Arthur Docters van Leeuwen heeft weleens gezegd dat het verschil tussen een ambtenaar onder Pinochet en in een democratische rechtsstaat niet zit in de effectiviteit en efficiency: onder Pinochet was dat uitstekend geregeld. Het verschil zit in rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, democratische legitimatie en publieke verantwoording. Die drie punten mogen niet uit balans raken, anders tast je de democratische rechtsstaat aan.

De **voorzitter**: Arjan Vliegenthart zal nu het gesprek voortzetten over de werking van de publieke dienst, van de rijksoverheid.

De heer **Vliegenthart**: Dank u, voorzitter. Mijnheer Tjeenk Willink, met uw permissie wil ik graag verder met u spreken over een thema dat u al hebt aangestipt: de scheiding tussen beleid en uitvoering. Dit was een belangrijk adagium achter veel van de processen die we onderzoeken. Hoe beoordeelt u deze vorm van public management?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik heb daar altijd een dubbel gevoel over gehad. Ik zal dat toelichten. In 1985 heb ik als regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst een jaarbericht uitgebracht. De voornaamste boodschap was: de afstand tussen "Den Haag" en de wereld waarin burgers leven en uitvoerders van het beleid hun werk moeten doen, is te groot geworden. De consequentie daarvan is dat je als politiek meer aandacht moet besteden aan de uitvoering en de effecten van het beleid. Dat is ook logisch, want situaties zijn complex en wijzigen zich snel, zodat je niet alles van tevoren kunt voorzien, voorspellen en in wetten kunt neerleggen. De vraag of beleid

slaagt, krijgt vorm in de uitvoering. De boodschap was: het parlement moet jaarlijks op van tevoren aangegeven beleidsterreinen nagaan wat de effecten zijn, wat de investeringen zijn geweest en hoe het functioneert.

De heer **Vliegenthart**: In 1985 was de afstand dus te groot geworden. Wat waren de redenen daarvoor?

De heer **Tjeenk Willink**: Het accent komt in de praktijk steeds meer te liggen bij de uitvoering, terwijl Den Haag altijd zeer geconcentreerd is geweest op de beleidsbepaling. Dit is ook de reden waarom vaak verandering op verandering wordt gestapeld. Een verandering is nog niet uitgewerkt of de volgende verandering komt er alweer aan.

Mijn dubbele gevoel zit in wat er gebeurde. Het jaarbericht 1985 werd op zichzelf goed ontvangen, maar het had geen enkel effect. Integendeel, in de jaren nadien ging men over tot de verzelfstandiging van de uitvoering. Daar zat een drietal redenen achter.

Ten eerste: door de uitvoering op afstand te zetten zouden regering en parlement zich volledig kunnen concentreren op hun taak: het maken van beleid. Men zou niet meer gestoord worden door allerlei uitvoeringsproblemen en -incidenten. Ten tweede zou de departementale organisatie hierdoor kleiner worden. Ten derde zou daardoor de samenhang tussen de departementen beter worden. Mijn constatering bleef staan dat je als politiek wel aandacht moet hebben voor de uitvoering.

De splitsing heeft een aantal consequenties gehad, onder andere het teruglopen van de deskundigheid binnen departementen en de feeling voor de uitvoering. Wat naar mijn weten nooit is onderzocht, is wat die splitsing betekend heeft voor de onderlinge machtsverhouding tussen de departementen in Den Haag. Zo is er in het verleden vele keren gepleit voor samenvoeging van Landbouw en EZ. Dat lukte nooit. Ik acht het niet uitgesloten -- dit is puur een hypothese -- dat de samenvoeging van Landbouw en EZ nu wel kon worden gerealiseerd door deze ontwikkeling. Landbouw was vroeger sterk door de koppeling van voorlichting, uitvoering en beleid, maar die koppeling verdween. Je ziet min of meer hetzelfde --

maar dit is een zijpad -- bij de adviescolleges. Daar is een knip aangebracht tussen deskundigen en belanghebbenden en vervolgens hebben we adviescolleges samengevoegd. Dat betekent dat de positie van die adviescolleges drastisch is teruggelopen.

De heer **Vliegenthart**: Midden jaren tachtig rapporteerde u over die scheiding tussen beleid en uitvoering, maar daarna is die scheiding dus eigenlijk nog sterker geworden. Lagen er midden jaren tachtig alternatieven op tafel voor het versterken van de scheiding tussen beleid en uitvoering? Zo ja, welke?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik denk niet dat die er lagen. Dit was nu eenmaal de trend, in de slipstream van het uitplaatsen van taken. Bij mijn weten zijn er niet echt alternatieven overwogen. Behalve dan mijn eigen spoor dat ik met vrij veel vasthoudendheid ben blijven volgen door te zeggen: pas op. Verzelfstanding zou overigens hebben kunnen dienen om de afstand te verkleinen, als de positie van de uitvoerende diensten sterker was geworden en ze zich daardoor bij de beleidsvormers beter hadden kunnen later horen. Dat is niet gebeurd. Dit heeft te maken met het feit dat politici, ook het parlement, altijd erg gefocust zijn op de beleidsvorming en veel minder op het systematisch nagaan van de resultaten van beleid.

De heer **Vliegenthart**: Kunnen we zeggen dat de consequenties van die scheiding midden jaren tachtig onvoldoende doordacht werden, onvoldoende werden geadresseerd?

De heer **Tjeenk Willink**: Gelet op mijn eigen analyse zal mijn antwoord niet verbazen: ja. Anderen kunnen daar natuurlijk anders over denken.

De heer **Vliegenthart**: Ik ben benieuwd naar uw mening.

Ik wil het met u ook nog even hebben over de efficiëntie van de dienstverlening. Een van de argumenten was dat die efficiënter is geworden. Hoe beoordeelt u dat proces?

De heer **Tjeenk Willink**: Het is moeilijk om daarop een algemeen antwoord te geven. Als dé overheid of dé rijksdienst niet bestaat, is het heel lastig om algemene uitspraken te doen over wat wel of niet efficiënter is geworden. Ik weet daar onvoldoende van en heb daarnaar onvoldoende onderzoek gedaan.

De heer **Vliegenthart**: Hoe is het gesteld met de toezicht- en verantwoordingsrelaties tussen de beleidsmakende departementen in Den Haag en de uitvoeringsorganisaties?

De heer **Tjeenk Willink**: Dat is natuurlijk een eeuwig probleem, waarbij ik even een stapje terug moet zetten. Het gaat bij toezicht en controle om evenwicht en tegenwicht, zoals in het hele staatsbestel. We zijn dat een beetje kwijt. Er moeten evenwicht en tegenwicht zijn tussen staat en maatschappij, en binnen de staat tussen de staatsmachten. In mijn optiek zijn niet de privatisering en de verzelfstandiging zelf een probleem, maar wel het feit dat de staat te zwak was om tegenwicht te bieden.

De heer **Vliegenthart**: Kunt u daarvan een voorbeeld geven?

De heer **Tjeenk Willink**: We hebben het net gehad over het verder gaan van de privatisering dan Brussel nodig achtte, bijvoorbeeld in de energiesector. Die zwakheid van de staat heeft eigenlijk altijd bestaan. We gingen uit van een sterke en grote staat, terwijl de Nederlandse Staat, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Frankrijk, nooit een extreem sterke positie heeft gehad. De kracht van de Nederlandse Staat bestond uit de verankering in het maatschappelijk middenveld en een sterk lokaal bestuur. Het lokaal bestuur krijgt ook steeds meer te maken met een staat die overal greep op wil hebben, maar dat ter zijde. Het maatschappelijk middenveld begon eind jaren zestig/begin jaren zeventig af te brokkelen. Daardoor kwamen een aantal dingen op de staat af, terwijl die niet wist wat daarmee te doen. Dit was een van de redenen om te privatiseren en te verzelfstandigen. Een van

de redenen waarom dit in Nederland verder is gegaan dan in andere landen, zit in het gebrek aan tegenwicht en in -- dit is een politiek-culturele hypothese -- de gedachte dat je door privatisering en verzelfstandiging als het ware een nieuw soort maatschappelijk middenveld zou creëren, weliswaar marktgeoriënteerd. Het maatschappelijk middenveld kon een krachtig tegenwicht tegen de staat bieden doordat het een eigen achterban had. Je kunt wel proberen een nieuw middenveld te creëren -- hoewel de marktoriëntatie een beetje wringt -- maar als dat geen achterban heeft, blijft het een beetje zweven. Onze mindset is helemaal niet gericht op: de overheid moet dit en de overheid moet dat. Wij zijn gericht op de vraag: wie kan dat doen in het publiek belang?

De heer **Vliegenthart**: U spreekt al een aantal keer over een zwakke staat. Waarin komt dat tot uiting?

De heer **Tjeenk Willink**: Allereerst doordat de eigen kenmerken van de staat worden verwaarloosd. Een staat die steeds meer zegt bedrijfsmatig te moeten werken, is niet het meest geschikt om tegenwicht te bieden aan bedrijven in de markt, die namelijk op dezelfde manier proberen te werken.

Een eerste eigen kenmerk van de staat is het algemeen belang als politiek begrip. De voornaamste functie van de politiek is het (tijdig) afwegen van het algemeen belang. Dat kun je alleen doen als je een bepaalde visie hebt op de staat en de rol van de overheid daarin. Die visies zijn vervaagd; de verschillen zijn verneveld.

Het tweede kenmerk is dat je om het algemeen belang te kunnen afwegen, de beschikking moet hebben over deskundige ambtenaren. Een van de gevolgen van de privatisering en verzelfstandiging is dat de inhoudelijke deskundigheid op de departementen rap is afgebouwd. Dan gaat het om zowel inhoudelijke kennis als systeemkennis. Systeemkennis betekent: weten hoe de democratische rechtsstaat werkt, maar ook kennis hebben van markten waaraan je een publieke taak hebt uitbesteed. Die markten kennen een eigen dynamiek. Die kennis was er niet. Maar ook de

inhoudelijke kennis is teruggelopen. Ook dit kenmerk van de staat is dus niet sterker geworden maar zwakker.

Het derde kenmerk van de democratische rechtsstaat wordt gevormd door de instituties. Het algemeen belang is geen vaststaand begrip. Het moet elke keer opnieuw worden bepaald door politieke partijen. Dit moet gebeuren volgens de regels van het democratisch proces. In het functioneren van de staat en het bewaken van de beginselen van de democratische rechtsstaat spelen instituties een belangrijke rol. Die instituties liggen echter steeds meer onder vuur. Vanuit het parlement worden ze steeds meer in organisatorische mallen geperst. Het is interessant om te zien dat zo ongeveer alle voorstellen over de rechterlijke macht in wezen zijn gebaseerd op organisatorische uitgangspunten. Sinds de jaren tachtig is eigenlijk nooit meer echt fundamenteel gediscussieerd over wat de rechterlijke functie inhoudt in een wereld die volstrekt is verschoven, zowel binnen de staat als in de verhouding tussen staat en maatschappij. Als vice-president had ik daar ook last van in het licht van de discussie of de bestuursrechtspraak en de gewone rechtspraak samen moeten worden gevoegd. Dat voorstel gaat uit van de gedachte: rechtspraak is rechtspraak, en het is (dus) efficiënter om het allemaal bij elkaar te doen. Als je dat vindt, geef je blijk niet meer na te denken over de functie van de rechter, laat staan over de functie van de bestuursrechter, laat staan over de functie van de politiek. Er is een essentieel onderscheid tussen het bestuursrecht en het normale recht. Ook instituties zijn dus zwakker geworden.

Het vierde kenmerk is burgerschap, dat in Nederland collectief altijd sterk was. Het maatschappelijk middenveld is echter afgebrokkeld. Individueel was het burgerschap altijd zwak. Nederland heeft altijd gesproken over "onderdanen" en is gaan spreken over "cliënten" en "klanten". Er is nooit nagedacht over wat het individuele burgerschap betekent, anders dan het recht op vrije meningsuiting. Er is echter een ander "burgerschap", namelijk burgers die deelnemen aan het meebepalen van het publieke belang; niet vanuit hun eigenbelang, maar als publiek ambt. Ook dit vierde kenmerk is dus zwak.

De vier essentiële kenmerken van de democratische rechtsstaat zijn dus verzwakt, mede door de ontwikkeling van privatisering, verzelfstandiging en bedrijfsmatig denken. Het tegenwicht tegen marktwerking is daardoor onvoldoende geweest. Laat ik gelijk een misverstand wegnemen. Er wordt vaak gedacht dat ik tegen marktwerking en privatisering ben, maar daar ben ik helemaal niet tegen. Ik ben wel tegen een aantal van de premissen, op grond waarvan men ervan uitgaat dat de allocatie door de markt automatisch beter is en automatisch het algemeen belang oplevert. Dat geloof ik niet. Ik ben niet tegen marktwerking, bedrijven of privatisering; ik ben alleen voor de democratische rechtsstaat.

De heer **Vliegenthart**: Dat waren mijn vragen.

De **voorzitter**: Dank, mijnheer Vliegenthart. Mijnheer Tjeenk Willink, ik heb nog één vraag op dit terrein. U sprak over de scheiding tussen beleidsbepaling en -uitvoering. De uitvoering hebben wij belegd bij een aantal organisaties die we extern hebben verzelfstandigd en zo op afstand van de overheid hebben geplaatst. U liet zojuist vallen of het nog maar de vraag is of dit heeft geleid tot betere diensten. Kunt u dat nog toelichten? Kunt u dat kwalificeren?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik vind het heel lastig om daarover een algemeen oordeel te geven.

De **voorzitter**: Dat zoeken wij wel.

De heer **Tjeenk Willink**: Ik zie dat die uitvoerende diensten steeds weer worden geconfronteerd met nieuwe wijzigingen en met een grote overmaat aan regelgeving en toezicht, verantwoording en controle. Het ontstaan van die brede tussenlaag is overigens een onbedoeld effect van al deze grote operaties. De uitvoerders, die zogenaamd zelfstandig zijn, hebben daar extreem veel last van, waardoor hun eigen professionaliteit wordt aangetast.

De **voorzitter**: Dat is het punt dat u net maakte: het heeft evengoed bureaucratie, toezicht en regels opgeleverd. Dan sluiten we dit hoofdstuk af. Ik geef nu het woord aan collega Vos, die met u een gedachtewisseling zal hebben over de kwaliteit van wetgeving. Het gaat om de wetgevingstrajecten die gepaard zijn gegaan met privatisering dan wel verzelfstanding.

Mevrouw **Vos**: Voorzitter, hartelijk dank. Mijnheer Tjeenk Willink, het is heel prettig om hier met u zo te kunnen spreken over deze uitermate belangwekkende onderwerpen. Bij mijn vragen over wetgeving zou ik graag even de verbinding willen leggen met wat u net schetst. U schetst het beeld dat er vanaf de jaren zestig, zeventig al een tendens is om veel meer taken onder te brengen bij private partijen en marktwerking een grote rol te geven. U zei tegelijkertijd dat de kracht van de Nederlandse staat is overschat: Nederland had geen sterke maar een zwakke staat. Ik zie u bevestigend knikken. Ik heb u ook horen zeggen: er is onvoldoende erkend dat de staat een heel eigen rol heeft die niet overgenomen kan worden door marktpartijen, omdat de staat de hoeder is van de democratische rechtsorde. Heb ik dat goed begrepen?

De heer **Tjeenk Willink**: Ja, en daar wordt het algemeen belang bepaald. Een essentieel kenmerk van de democratische rechtsstaat is dat de politiek bepaalt wat het algemeen belang inhoudt. Dat kun je nu eenmaal niet privatiseren. Het toezicht kun je ook niet uitplaatsen. Van die notie is de politiek zich te weinig bewust. Dat levert allerlei problemen op, want uiteindelijk komt het natuurlijk toch in het politieke debat en bij de verantwoordelijke minister terecht. "Ik ga er niet over, maar ik zal kijken wat ik eraan kan doen", is dan zo ongeveer de standaardzin. Voor de burgers is dat nogal onbevredigend. Zij gaan ervan uit dat ze kiezen voor politici die het algemeen belang bepalen en dat dit algemeen belang zo is geborgd.

Mevrouw **Vos**: Dat is heel helder. Hoor ik u nu ook zeggen: toezicht kun je niet uitplaatsen, dat moet altijd een onderdeel zijn van de staat, van de overheid?

De heer **Tjeenk Willink**: Het toezicht op de vraag of markten verstoord zijn, kun je uitplaatsen. Het toezicht op het algemeen belang houdt uiteindelijk een politiek oordeel in. De vraag is of je dat moet uitplaatsen; alles kan. Ik herinner me een advies van de Raad van State over de verzelfstanding van de NMa. Daarover heeft de Raad van State met zoveel woorden gezegd: het gaat helemaal niet om het toepassen van technische criteria, maar om een beleidsbeoordeling; zolang we daarover onvoldoende zekerheid hebben, moet je het maar niet doen. Uiteraard is het wel gebeurd, maar die redenering van de Raad was zuiver. Zoals de redenering van de Raad van State bij zbo's ook altijd zuiver is geweest: weet goed dat er een verschil is tussen de leer die wil dat door middel van zbo's de minister op afstand wordt gezet, en de politieke praktijk waarin de minister op elk incident wordt aangesproken.

Mevrouw **Vos**: U zegt dus in feite: die beoordeling van het algemeen belang, en daarmee de beoordeling van het beleid, blijft hoe dan ook in de kern een zaak van de staat. Is het mogelijk om die zaken via wetgeving zodanig te regelen dat het algemeen belang en de rol van de staat wel op een goede wijze zijn geborgd?

De heer **Tjeenk Willink**: Er is wel geprobeerd om -- die vraag komt om de zoveel jaar terug -- een soort kaderwet te maken voor geprivatiseerde bedrijven, zoals we hebben gedaan bij de zbo's. Ik heb daar altijd mijn aarzelingen over gehad. Natuurlijk moet juridisch worden vastgelegd wat de mogelijkheden en grenzen zijn. Veel belangrijker dan de juridische regeling is de vraag: wat willen we eigenlijk, hoe doen we dat en wie doet wat op welk moment? Het is als het ware het verschil tussen -- zoals we dat bij de Raad van State noemen -- de beleidsanalytische en de juridische toets. Je kunt je concentreren op: leg het in een wet vast, dan is het wel goed. Als daaraan voorafgaand echter geen discussie heeft plaatsgevonden over "wat willen we nu precies?", heeft dat echter weinig zin. De commissie-Kohnstamm heeft een prachtig, heel helder rapport uitgebracht over zbo's, waarin de

ministeriële verantwoordelijkheid vooropstaat. De instelling van zbo's zou je volgens de commissie tot één argument, namelijk het belang van onafhankelijke uitvoering, moeten beperken; laat de twee andere argumenten maar zitten. Het kabinet zegt: dat is een mooie, principiële lijn als uitgangspunt voor de politieke discussie. Alleen had die politieke discussie al plaatsgevonden. Aan het rapport is ook geen uitvoering gegeven. Dat zou veel te kostbaar zijn geweest, want dat zou allerlei consequenties hebben gehad voor de departementale organisaties. Dit voorbeeld toont aan hoe het vaak gaat: er zijn zbo's en die moeten we wettelijk inkaderen. De principiële vragen -- wat willen we er precies mee, hoe zit het met de ministeriële verantwoordelijkheid en welke bevoegdheden heb je? -- zijn dan echter niet meer aan de orde. Misschien kan dat ook niet anders, omdat je al doende leert. Dan is het echter des te meer van belang dat er politieke controle is op de uitvoering en dat de bereidheid bestaat om het beleid te wijzigen.

Mevrouw **Vos**: Via wetgeving regel je uiteindelijk een aantal juridisch zaken, maar als je daarvoor niet de principiële vragen hebt beantwoord wat je wilt, wie verantwoordelijk is en hoe je het regelt, los je de problemen niet op en herstel je de systeemfouten niet. Dat is toch wat u zegt?

De heer **Tjeenk Willink**: Je kunt een juridisch gezien fantastische wet hebben, die volstrekt ineffectief is; dat weten we allemaal.

Mevrouw **Vos**: Is het mogelijk om een wet te maken die wel effectief is?

De heer **Tjeenk Willink**: Natuurlijk.

Mevrouw **Vos**: Hadden we via kwalitatief goede wetgeving een aantal van de problemen die u schetst, kunnen tackelen? Had bijvoorbeeld de Kaderwet zbo's beter kunnen zijn?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik denk dat de wet toen het beste was wat we konden bedenken, als je alleen uitgaat van de juridische benadering. Bij het spreken over kwaliteit van wetgeving, moet je je er overigens van bewust zijn dat "kwaliteit" een saldobegrip is. Eisen en verwachtingen staan tegenover resultaten en effecten. Een wet heeft bovendien altijd verschillende functies. Bij het beoordelen van de kwaliteit van een wet moet je daarom altijd nagaan welke functie(s) die wet moet dienen. Omdat een wet altijd verschillende functies heeft en ontwikkelingen altijd anders verlopen dan men zich bij het opstellen van een wet heeft voorgesteld, zijn wetsevaluatie en het beschouwen van politieke effecten erg belangrijk. We willen altijd een perfecte wet en spijkeren daarom alles dicht. Als bijvoorbeeld een wet geldt voor gemeenten, moet die gelden voor álle gemeenten. Is het misschien mogelijk om iets minder absoluut bezig te zijn, en al naar gelang de praktijk zich ontwikkelt regelgeving aan te passen? Dat is de voornaamste vraag.

Mevrouw **Vos**: Vindt u dat het evalueren van wetgeving, het beoordelen of beoogde effecten worden bereikt, in Nederland goed gebeurt?

De heer **Tjeenk Willink**: Er vinden op zichzelf veel wetsevaluaties plaats. Waar ik over twijfel, is of daarover politiek debat plaatsvindt. Ik heb niks aan wetsevaluaties als die niet daar terechtkomen waar uiteindelijk wordt bepaald wat het algemeen belang is: bij de wetgever. Als de belangstelling er daar niet is, heb je weliswaar lippendienst bewezen aan het belang van evaluatie - - we hebben toch geëvalueerd? -- maar verandert er niets. Je moet zo'n evaluatie ook fileren. Vaak staat in evaluaties heel suave, heel gematigd, een aantal kritiekpunten. Vervolgens worden die door het departement voor het kabinetsstandpunt nog wat afgezwakt en wordt dat standpunt in het parlement aanvaard, terwijl iedereen zou kunnen weten dat er nog een aantal knelpunten onder liggen. Een evaluatie biedt een kapstok om die te bespreken.

Mevrouw **Vos**: Ik wil hierop zo nog even verder met u doorgaan in het licht van de kwaliteit van de parlementaire besluitvorming. Ik wil eerst nog even

terug naar de wetgeving. Wat zijn naar uw idee de criteria waaraan een goede wet moet voldoen, in het kader van privatisering en verzelfstandiging? U hebt al gewezen op de ruimte voor evaluatie en de ruimte om zaken aan te passen. Wat zijn andere belangrijke criteria waaraan wetgeving zou moeten voldoen?

De heer **Tjeenk Willink**: Het klinkt misschien gek, maar ik vind het buitengewoon lastig om dat in zijn algemeenheid aan te geven.

Mevrouw **Vos**: Misschien kunt u een voorbeeld geven.

De heer **Tjeenk Willink**: Het gaat toch om de vraag wat je wilt. Ik heb weleens het idee gehad dat we ons te weinig hebben gerealiseerd dat wetten die het privatiseren of uitplaatsen van eertijds publieke taken regelen, een ander karakter hebben dan een regeling onder ministeriële verantwoordelijkheid. Zo'n wet heeft een ordenend karakter. Je kunt proberen om die ordening zo goed mogelijk vast te leggen, maar vervolgens heb je geen greep op de motieven waarmee van die ordening gebruik wordt gemaakt.

Ik kan wel een lijstje geven met aanbevelingen, maar we hebben al de Aanwijzingen voor de regelgeving. Als we die allemaal volgen, zijn we allemaal gelukkig en hebben we een perfecte wet. Het gaat mij echter steeds om de achterliggende vraag: hebben we ons dat voldoende gerealiseerd?

Mevrouw **Vos**: Voldoet de wetgeving tot nu toe op het terrein van verzelfstandiging en privatisering aan de vereisten, de zaken die u nu schetst?

De heer **Tjeenk Willink**: Juridisch gesproken is het, ook in het licht van de adviezen van de Raad van State, vaak heel behoorlijk. Het gaat echter vaak ook om de motivering: waarom doet u dit?

Mevrouw **Vos**: En die motivering vindt u vaak onvoldoende?

De heer **Tjeenk Willink**: In de jaren tachtig is de Raad van State nog weinig kritisch. Bij privatisering en verzelfstandiging gaat het dan vooral om de rechtspositie van het personeel. Later wordt de Raad van State kritischer, bij het toetsen aan de Aanwijzingen inzake zbo's en de Kaderwet zbo's. De Raad van State wordt nog kritischer -- er zijn daarbij verschillen tussen beleidsterreinen -- bij de liberalisering en de marktwerking. Regelmatig wordt dan de vraag gesteld: is het publiek belang voldoende in ogenschouw genomen en zijn de voorwaarden voor marktwerking aanwezig? De Raad van State spreekt zich nooit uit over de gemaakte keuze, wel of geen marktwerking bijvoorbeeld, want dat is een politieke keuze. Als je echter de keuze voor marktwerking maakt, moeten de voorwaarden voor marktwerking aanwezig zijn. Ik herinner me dat we in 2004 over het zorgstelsel hebben gezegd: dreigt niet het gevaar van bureaucratisch gesimuleerde marktwerking?

Mevrouw **Vos**: Kunt u nader toelichten waarom u dat oordeel velde?

De heer **Tjeenk Willink**: Een aantal voorwaarden voor marktwerking waren niet gerealiseerd. Bovendien was vaak niet helemaal duidelijk over welke markt het eigenlijk ging.

Mevrouw **Vos**: Welke voorwaarden waren niet gerealiseerd?

De heer **Tjeenk Willink**: Het gaat om kwesties als voldoende aanbieders op en gemakkelijke toegang tot een markt. Er moeten ook vragers zijn die bereid en in staat zijn om van het wisselende aanbod gebruik te maken. Het Centraal Planbureau heeft daarover in 2003 een mooi rapport geschreven, met een stuk of drie, vier voorwaarden voor marktwerking. Dat kun je langs een aantal van die wetsvoorstellen leggen. Er werd dan gezegd: die voorwaarden zijn er nog niet, maar ze komen eraan.

Mevrouw **Vos**: En is aan die voorwaarden voldaan?

De heer **Tjeenk Willink**: U weet zelf beter dan ik hoe we permanent worstelen met de vraag hoever we daarin kunnen gaan bij de volksgezondheid. Het is ook lastig. Alles wat ik hier zeg, is met het besef -- misschien meer dan bij andere beleidsterreinen -- van hoe complex het geheel is, ook omdat de belanghebbenden en de markt steeds wisselen. Degene die in het ene geval marktpartij is, is in een volgend geval bondgenoot. Dat wisselt permanent.

Mevrouw **Vos**: Was het naar uw idee wel degelijk mogelijk om in de zorgsector die marktwerking door te voeren en te voldoen aan de randvoorwaarden zoals u die nu schetst?

De heer **Tjeenk Willink**: Dat vind ik nou lastig. Het is altijd een gemengd systeem: privaat met publieke elementen of publiek met private elementen. Het gaat om de mengverhouding. Ik weet werkelijk te weinig van de volksgezondheid af om te kunnen zeggen dat we nu op het optimum zitten of naar het optimum koersen.

Mevrouw **Vos**: U zei net: we waren vaak kritisch en dat zat meer in de verwoorde motieven. Dan ging het om: is het publiek belang voldoende in ogenschouw genomen en zijn de voorwaarden om tot marktwerking over te gaan voldoende aanwezig? In hoeverre hebben de departementen en het parlement rekening gehouden met deze kritiek?

De heer **Tjeenk Willink**: Daarvoor zou ik alle adviezen, nadere rapporten en parlementaire behandelingen moeten lezen. In zijn algemeenheid worden de wetstechnische opmerkingen uit de adviezen van de Raad van State met graagte ontvangen en gevolgd. De juridische opmerkingen worden meestal gevolgd. Bij de beleidsanalytische opmerkingen -- wat is het probleem eigenlijk en is de voorgestelde oplossing uitvoerbaar en handhaafbaar? -- is het beeld mild gezegd wisselend. Het hangt overigens erg af van of iets is

afgesproken in het regeerakkoord. Als dat is gebeurd, ben je als Raad van State te laat.

Mevrouw **Vos**: Waarom ben je als Raad van State dan te laat?

De heer **Tjeenk Willink**: Omdat er dan al een politieke overeenkomst is gesloten over wat men gaat doen, waaraan de meerderheid zich heeft gebonden.

Mevrouw **Vos**: Uw ervaring is dat in die situaties opvattingen van de Raad van State niet meer voluit tot discussie leiden?

De heer **Tjeenk Willink**: We vinden het als Raad van State vervelend -- daarover maken we altijd een opmerking -- als er alleen wordt verwezen naar het regeerakkoord. Dan zeggen we: dat is onvoldoende, wilt u aangeven wat het probleem is dat u wilde oplossen en waarom u deze oplossing hebt gekozen? Dat gebeurt dan soms wel, soms niet. In de Tweede Kamer citeert vervolgens elke partij in het debat het deel van het advies dat haar goed uitkomt. Dat is ieders goed recht. In de Eerste Kamer wordt in mijn waarneming altijd iets nauwkeuriger naar het advies van de Raad van State gekeken dan in de Tweede Kamer gebruikelijk is, naar zowel de beleidsanalytische als de juridische toets. Ook de Tweede Kamer besteedt er aandacht aan, maar je moet rekening houden met de politieke werkelijkheid. De Raad van State vindt het vervelend als er niet wordt ingegaan op aangedragen argumenten. Dat we als Raad van State geen gelijk krijgen, kan ons natuurlijk wel schelen maar vinden we niet erg. Het is wel erg als op de argumentatie niet wordt ingegaan. Die argumentatie is de bijdrage van het Raad van State aan het wetgevingsproces.

Mevrouw **Vos**: Zijn er voorbeelden waarin er wel is ingegaan op de argumenten? Kunt u wat voorbeelden geven van waarin het goed is gegaan en er in de parlementaire besluitvorming wel degelijk aandacht aan is

besteed? En misschien kunt u ook een voorbeeld geven van: dat is precies wat ik bedoel, want daar is het niet gebeurd?

De heer **Tjeenk Willink**: We waren een keer kritisch over het voorstel tot verzelfstandiging van de bureaus adviesorganen. Dit is ook afgeblazen. Maar goed, dit onderwerp was politiek gezien ook te weinig belangrijk om het overeind te houden. Ik heb hier nog wel een overzichtje van de kritische opmerkingen, dat ik u zal geven. Bij het vervoer hebben we altijd twijfels gehad. Over de splitsing van de energiesector hebben we kritisch maar niet afwijzend geadviseerd. Het is lastig om nu voorbeelden te geven uit al die adviezen sinds 1983. Ik zou dat gewoon nader moeten bestuderen.

Mevrouw **Vos**: Prima. Misschien kan het op een ander moment. Ik heb nog één vraag ter afsluiting. U hebt veel meegemaakt van de parlementaire besluitvorming, zowel in de Tweede als de Eerste Kamer. Heeft het parlement zijn rol als hoeder van het publieke belang naar behoren vervuld bij de totstandkoming van alle wetgeving en alles wat is besproken, of had het anders en beter moeten?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik denk, op basis van mijn indrukken over een periode van twintig jaar, dat men in het begin te gemakkelijk is meegegaan in de ingezette ontwikkeling. Maar laten we wel wezen: alle partijen in wisselende coalities hebben het beleid al dan niet met vreugde maar in ieder geval ruimhartig gesteund. In 1983 zijn door het kabinet de overwegingen opgesomd. Laten we nog eens nagaan wat de motieven zijn geweest om zaken in overheidshanden te brengen. Gelden die nog? Waren er nog andere overwegingen? Naar mijn waarneming zijn die vragen in de Kamer nooit systematisch beantwoord.

Mevrouw **Vos**: Is dat in latere jaren wel gebeurd?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik heb het gevoel dat men, naarmate men naar de consequenties en effecten kijkt, kritischer wordt over de liberalisering en de

marktwerking, overigens zonder echt van dat spoor af te wijken. Ik heb mij op dat punt wel een beetje verbaasd. Er schijnt het een en ander aan de hand te zijn met ProRail. Door sommigen wordt gezegd dat ProRail dan maar weer onder de rijksoverheid moet gaan vallen. Dat is eenzelfde soort non-discussie als aan het begin, namelijk over de vraag wat het probleem eigenlijk is. Is dat nu het probleem, of was de splitsing het probleem? Die hele discussie over infrastructuur in overheidshanden en het gebruik daarvan in private handen is een politieke realiteit die te weinig rekening houdt met de economische rationaliteit. Zeker in instabiele situaties zijn infrastructuur, het gebruik daarvan en de productie nauw aan elkaar gekoppeld. De vraag is of je in een voldoende stabiele situatie zit om die splitsing aan te brengen of dat er te veel nieuwe ontwikkelingen zijn. Die splitsing was oorspronkelijk misschien wel logisch, maar wordt steeds meer een probleem. Die discussie gaat opnieuw over: wat is het probleem, wat willen we eigenlijk en wat is het publieke belang? De discussie gaat minder over de kwaliteit van de wetgeving in engere zin.

Mevrouw **Vos**: U pleit dus voor een goede probleemanalyse: wat is het probleem dat wij willen oplossen? U zegt dat het parlement daar meer aandacht aan zou moeten geven.

De heer **Tjeenk Willink**: En wat is het publieke belang dat moet worden geborgd en hoe doen wij dat? Ten aanzien van de infrastructuursplitsing zijn wij overigens ook heel inconsequent. Het heeft mij altijd verbaasd dat de fysieke infrastructuur en de energie-infrastructuur wel in overheidshanden moeten, maar dat er nooit een woord wordt gewijd aan de financiële infrastructuur. Dezelfde argumentatie zou natuurlijk ook daarvoor kunnen gelden.

Mevrouw **Vos**: Dank u wel.

De **voorzitter**: Mijnheer Tjeenk Willink, met betrekking tot uw pleidooi voor een goede parlementaire evaluatie wordt u op uw wenken bediend, want dat

zijn wij hier met elkaar aan het doen. We komen bij het afsluitende gedeelte van ons gesprek. Na deze uitvoerige terugblik hebben wij ook de behoefte om u te vragen of u kort iets zou kunnen zeggen over lessen voor de toekomst. Wat zouden wij moeten leren van dit hele traject van de parlementaire besluitvorming, beleidsontwikkeling en het functioneren van de overheid? Kunt u kort aangeven welke lessen wij, ook als commissie, volgens u uit dit onderzoek zouden moeten trekken?

De heer **Tjeenk Willink**: Ten aanzien van de privatiseringen en verzelfstandigingen kun je moeilijk algemene conclusies trekken. Elke privatisering is anders en elke verzelfstandiging is anders. De verhoudingen verschillen op de verschillende beleidsterreinen van elkaar.

De **voorzitter**: Oké, dat is de eerste les.

De heer **Tjeenk Willink**: Dat is de eerste les. De tweede les is dat wij, mede naar aanleiding van het verleden, nauwkeuriger zouden moeten kijken naar de onbedoelde of onderschatte effecten, zowel bij de overheid als bij de geprivatiseerde instellingen. Van de onbedoelde en onderschatte effecten bij de overheid heb ik er al een paar genoemd. Ik kijk even naar de aantekeningen die ik daarover heb gemaakt. Het democratisch deficit is onderschat; dat is een onbedoeld effect. De minister is op afstand geplaatst, maar is wel aanspreekbaar gebleven. Dat werd oorspronkelijk overigens niet als nadeel gezien: op afstand plaatsen van de politiek werd als iets goeds gezien, want dat bevorderde het bedrijfsmatig werken. Dat heeft echter zijn beperkingen.

De inhoudelijke deskundigheid van de overheid neemt af. Ten behoeve van het tegenwicht zou juist moeten worden geïnvesteerd in de inhoudelijke deskundigheid op de departementen.

De **voorzitter**: Dat is de derde les.

De heer **Tjeenk Willink**: Een onbedoeld effect is de legitimatie van de staat om de burgers als klant te beschouwen en niet als burgers. Dat is een algemeen begrip en wordt al gauw vaag, maar het gaat om de gedachte dat je burgers niet aanspreekt op hun belang als klant of als individu, maar op hun bijdragen aan het publieke belang. Dat gebeurt meer bij gemeenten dan bij de rijksoverheid, maar het zou handig zijn als de rijksoverheid nieuwe burgerinitiatieven faciliteert en toejuicht.

Een onderschat effect waar wij echt iets aan moeten doen, betreft de tussenlaag, controle op controle. Het heeft mij altijd verbaasd dat er nooit per beleidssector is nagegaan hoeveel geld opgaat aan overhead in de hele keten tussen de minister, die uiteindelijk verantwoordelijk is, en de uitvoerders. Die tussenlaag zit niet alleen bij de departementen, maar ook in beroepsorganisaties, grote uitvoeringsinstellingen en dergelijke en in de tijd die uitvoerders moeten besteden aan alles wat hun wordt opgelegd. We moeten ons realiseren dat die tussenlaag in zekere zin de stabiliserende factor is in ons huidige stelsel, maar tegelijkertijd bijdraagt aan de verzwakking van de democratische rechtsstaat.

Een volgend onderschat effect -- op dat punt zouden wij het in de toekomst beter moeten doen -- is het besef dat de oriëntatie verandert: van publiek belang als doel naar publiek belang als randvoorwaarde, waarvan je de vervulling meestal pas achteraf kunt constateren.

Een ander onderschat effect waar wij meer naar zouden moeten kijken, is dat de dynamiek in beroepsgroepen verandert. Bijvoorbeeld bij de notarissen wordt de beroepsgroep uit elkaar gespeeld, want zij worden concurrenten. Dat kan de beroepsethiek en het gemeenschappelijk waken voor de kwaliteit van de beroepsuitoefening aantasten.

De heer **De Grave**: Zoals bij advocaten.

De heer **Tjeenk Willink**: Ja, maar advocaten zijn er voor één partij, terwijl notarissen een meer publieke functie hebben. Er geldt immers een plicht om bepaalde dingen door notarissen te laten doen, bijvoorbeeld het laten verlijden van akten. Zij hebben wat dat betreft een iets meer publieke functie

dan advocaten. Die publieke functie kan in het geding komen als notarissen zich met advocaten verbinden of als zij vanwege de marktwerking projectontwikkelaars, makelaars, hypotheekverleners en dergelijke als vaste klanten hebben. We moeten ons meer van die onderschatte effecten bewust zijn.

Tot slot: het belangrijkste is dat wij de democratische rechtsstaat en de wezenlijke kenmerken daarvan weer voorop moeten stellen. Het beeld van de ontwikkeling van de democratische rechtsstaat in de afgelopen 25 jaar is niet in alle opzichten opwekkend. De pretentie van de grote operaties in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw was dat de overheid zou terugtreden en dat de publieke ruimte groter zou worden. In de praktijk is de politiek verder teruggetreden, zijn ook andere reeds door mij genoemde bepalende kenmerken van de democratische rechtsstaat verzwakt, zijn verantwoordelijkheden diffuus geworden, hebben overheid en markt gezamenlijk een belangrijk deel van de publieke ruimte ingenomen, is de overheid op ongeveer elk beleidsterrein toegenomen en voelen burgers zich vaak klemgezet. Dat kun je niet straffeloos volhouden.

De **voorzitter**: Dank. Ik vat heel kort uw lessen samen om te bezien of wij elkaar goed hebben begrepen. De eerste les is dat elke privatisering of verzelfstandiging er eentje is in zijn eigen soort en nauwkeurig moet worden bekeken. De tweede les gaat over onbedoelde effecten. Daarvan hebt u er meerdere genoemd waarvan u vindt dat wij die moeten adresseren. Daarbij gaat het om deskundigheid op ministeries en de wijze waarop het toezicht is gegroeid. Uw derde hoofdpunt is het centraal blijven stellen van en weer zicht krijgen op de democratische rechtsstaat.

De heer **Tjeenk Willink**: Ja.

De **voorzitter**: Dank tot zover. Twee leden van de commissie willen nog graag een korte gedachtewisseling met u hebben.

De heer **De Grave**: Mijnheer Tjeenk Willink, er zijn natuurlijk enorm veel punten waarover ik met u zou willen doorpraten. Het zal u niet verwonderen dat mijn afweging hier en daar misschien net iets anders is. Ik vond u aan het eind wel heel somber. Mijn worsteling betreft vooral de vraag of het echt allemaal beter was geweest als het allemaal bij de overheid was gebleven. U bent bijvoorbeeld ook heel kritisch over de rechterlijke macht, die nog volledig tot de overheid behoort. Er was natuurlijk wel iets aan de hand. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid geeft aan dat er bij de wetenschap, bij de politiek en bij het maatschappelijke veld eigenlijk een massieve eensgezindheid was over het feit dat de overheid veel te groot was geworden; wel een zwakke staat, maar een grote collectieve sector. Tot eind jaren negentig was die consensus eigenlijk heel breed. Daarna kwam er kritiek en heeft het parlement overigens ook ingegrepen. U gaf zelf aan dat u niet zozeer tegen privatisering en verzelfstandiging bent, hoewel die indruk in de vragenronde wel een klein beetje kan zijn ontstaan. Is de kern van uw punt dat het niet zozeer om het een óf het ander gaat, maar dat men zich bij het maken van een keuze heel goed bewust moet zijn van de consequenties? Dat geldt dus ook als je ervoor kiest om iets juist in overheidshanden te laten, want ook dat heeft allerlei gevolgen en risico's die je dan goed moet bekijken. Is dat eigenlijk de kern van wat u zegt?

De heer **Tjeenk Willink**: Er zijn twee kernen. Ten eerste: wees je bewust van de consequenties en kijk of de voorwaarden gerealiseerd zijn of gerealiseerd kunnen worden om datgene wat je wilt, te bereiken. Dat geldt zeker bij marktwerking. De tweede kern is en blijft: wees je bewust van de essentiële kenmerken van de democratische rechtsstaat en van het antwoord op de vraag waarom de overheid géén bedrijf is. Het is niet zo dat het volgens mij beter was geweest als alles bij de overheid was gebleven. Daar pleit ik ook niet voor, maar een grote collectieve sector is iets anders dan het uit de hand lopen van de departementale begrotingen. De collectieve sector is immers iets anders dan de rijksoverheid en de rijksoverheid is iets meer dan de afzonderlijke departementen. Wij verengden de problematiek permanent, waardoor ervan werd uitgegaan dat datgene wat wezenlijk is --

rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, democratische legitimatie en publieke verantwoording, naast effectiviteit en efficiency -- hier is gegarandeerd en dat wij ons daar geen zorgen over hoeven te maken. Die wezenlijke kenmerken zijn echter niet automatisch gegarandeerd.

Mevrouw **Ter Horst**: Mijnheer Tjeenk Willink, u hebt gesproken over "de zwakke staat". Mij intrigeert waarom die staat zo zwak was. Anders geformuleerd: is het denkbaar dat wij met de aanbevelingen die u nu hebt gedaan, van een zwakke staat naar een sterke staat komen? Of zegt u dat de kans daarop niet zo groot is en dat we dus maar moeten uitgaan van "better safe than sorry" door wat wij nu als staat in handen hebben, in handen te houden omdat onze sturingsmogelijkheden dan groter zijn en omdat het gevaar dat wij een te zwakke staat zijn als "tegenbeweging", dan kleiner is?

De heer **Tjeenk Willink**: De hele discussie gaat over de vraag wat u onder "een sterke staat" verstaat. Als ik u goed begrijp, zegt u impliciet dat zo'n staat veel taken heeft. Daar gaat het mij echter helemaal niet om.

Mevrouw **Ter Horst**: U was degene die sprak over "een zwakke staat". Dat past kennelijk in een paradigma van een sterke en een zwakke staat.

De heer **Tjeenk Willink**: Ik sprak over een zwakke staat omdat de staat in Nederland alleen sterk was door het fundament waarop de staat rustte, namelijk het maatschappelijk middenveld en een sterke lokale overheid. Ik laat de lokale overheid nu even buiten beschouwing. Als het maatschappelijk middenveld niet meer sterk is maar steeds afhankelijker wordt eerst van de staat en vervolgens van de markt, verzwakt de staat. Op dat moment moet je je opnieuw realiseren wat de kenmerken zijn van de democratische rechtsstaat, want daar moet je dan extra aandacht aan besteden. Een van die kenmerken is het primaat van de politiek, maar als de vraag gesteld gaat worden wie de volksvertegenwoordigers eigenlijk vertegenwoordigen -- die vraag werd vroeger niet gesteld, omdat dit als het ware automatisch en bijna

organisch in het zuilenstelsel zat -- moet je daar je aandacht op richten. De vraag of de staat zelf bepaalde taken wel of niet uitvoert, is in zekere zin een ambtelijk-organisatorische vraag. Die vraag interesseert mij relatief weinig. De ene keer doe je er beter aan om iets bij de staat te organiseren en de andere keer doe je er beter aan om iets uit te plaatsen. Op een gegeven moment zijn alle spoorwegen genationaliseerd. In Nieuw-Zeeland is dat na vijftien jaar privatisering overigens opnieuw gebeurd. Daar was een bepaalde reden voor. DSM is uit staatshanden gegaan. Prima, maar je moet weg uit die organisatorische discussie. Je moet veel meer kijken naar verantwoordelijkheden en functies: wat is de functie van de politiek?

Mevrouw **Ter Horst**: Het zou kunnen dat de politiek die manier van werken is verleerd. Zou het ons dan kunnen helpen om bij eventuele toekomstige privatiseringen of verzelfstandigingen een langjarig beslissingskader te maken waarin de vragen waarvan u vindt dat die gesteld zouden moeten worden, daadwerkelijk worden gesteld? Daarbij leg je dus ook vast: nu moeten jullie daar een besluit over nemen. Zou dat helpen?

De heer **Tjeenk Willink**: Natuurlijk, alles helpt wat de politiek in zekere zin dwingt om de discussie te voeren die zij moet voeren, want wij gaan in ons stelsel uit van het primaat van de politiek. Je kunt niet zeggen dat de politiek haar functie niet meer kan of niet wil vervullen. Dan blaas je het stelsel op. De politiek moet dus haar eigen functie uitoefenen en moet definiëren wat die eigen functie is. Daarvoor is politiek debat nodig. Niet voor niets pleitte ik twee jaar geleden voor een kabinet op afstand van de Kamer, want de politiek is dat politieke debat als het ware steeds aan het afromen. Zij is zo gebonden aan het bestuur en dus aan de bestaande verhoudingen dat politieke partijen -- zeker partijen die zich moeten herpositioneren -- niet de ruimte hebben om dat politieke debat te voeren. Ik heb het niet over het politieke debat in het algemeen over "de" visie op "de" staat, op Europa enzovoorts. Dat is veel te algemeen. Het gaat om de vraag wat wij volgens ons op dit terrein moeten doen, met verschillende visies tegenover elkaar die stapsgewijs worden ontwikkeld. Dat is een van de dingen die dringend

noodzakelijk zijn. Het hele Nederlandse stelsel was altijd al erg bestuurlijk en is verder "verbestuurlijkt" en "verambtelijkt" en is vervolgens met handen en voeten verstrengeld geraakt met de markt, zodat niemand meer weet wie verantwoordelijk is voor wat.

De **voorzitter**: Wij sluiten hiermee het gesprek af. Ik dank u heel hartelijk voor uw inbreng. De commissie hoopt daar verder mee te komen.

Sluiting 11.33 uur