

5

Onderzoek privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten

Aan de orde is **het debat met de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten (POC) over het commissierapport (C)**.

De voorzitter:

Ik heet de leden van de commissie, zeven in getal, welkom. De commissie is precies groot genoeg voor de regeringstafel.



De heer Flierman (CDA):

Voorzitter. Laat ik beginnen met namens de CDA-fractie mijn oprechte waardering uit te spreken voor het werk van de commissie en het door haar uitgebrachte rapport. Dat de commissie bestaat uit parttimers, die, zoals haar voorzitter bij de aanbidding van het rapport terecht constateerde, voor ons allen gewoon zichtbaar bleven en ook nog ander werk binnen en buiten de Eerste Kamer verrichtten, maakt de prestatie alleen maar opmerkelijker. Hulde dus, voor commissie en staf! Er is in goed een jaar tijd veel en goed werk verricht en daarmee ligt er een stevige basis voor een verdere discussie. Een discussie die ook alleszins de moeite waard is: het gaat immers over het functioneren van de overheid en de organisatie van belangrijke activiteiten in onze samenleving.

Hoewel die waardering onverminderd is, zal ik toch enkele kritische kanttekeningen plaatsen. Voordat ik inga op het onderzoek en de aanbevelingen maak ik een tweetal algemene opmerkingen. De commissie hecht grote betekenis aan een zorgvuldige weging van het belang van de burger in een ruime context, dus niet alleen als consument of als belastingbetaler, maar ook als betrokkene bij de ontwikkeling van de samenleving, als citizen. Dat klinkt aantrekkelijk, maar wat is dat "publiek belang", zoals de commissie dat noemt, anders dan een politieke afweging? Volgens de SER is publiek belang aan de orde wanneer sprake is van verstoring van de markt in de sector, sociale overwegingen of het beschermen van de burger of consument tegen onverstandig gedrag. Zeker die laatste twee zijn naar mijn oordeel bij uitstek zaken waarbij een politiek oordeel hoort. Daarbij zijn er natuurlijk aanzienlijke verschillen in zienswijze tussen de grote politieke stromingen. De brede afweging die de commissie bepleit, leidt dus niet tot een universeel bepaalde, geldige uitkomst, maar altijd tot een politiek bepaalde. De vraag is of die veel zou verschillen van de uitkomsten die we nu kennen. Dan ga ik nog maar voorbij aan het gegeven dat er ook tijden zijn waarin vanuit zeer verschillende politieke opvattingen in een coalitie wordt geregeerd, waardoor het tot stand brengen van zo'n eenduidige visie niet eenvoudig is. Niet voor niets is veel geprivatiseerd toen een van de grote stromingen haar ideologische veren had afgeschud, en zijn er dezer dagen mensen die het regeerakkoord het liefst in een spreadsheet samenvatten, al moet je die dan tegenwoordig wel regelmatig vernieuwen.

Tussen de regels door lees ik in het rapport de veronderstelling dat meer toezicht en stevigere sturing tot een beter resultaat zouden hebben geleid. Dat is eerder een

politieke opvatting dan een onderzoeksconclusie, en in ieder geval een onbewezen stelling. Overheidsingrijpen kan ook tot problemen leiden. De SER heeft het naast marktfalen in zijn rapport niet voor niets ook over overheidsfalen. Er is het nodige empirische bewijs dat ook bij organisaties die heel direct onder de aansturing van de rijksoverheid vallen, heel veel mis kan gaan. Ik noem maar even de IRT-affaire en Srebrenica. De lijst is met meer voorbeelden uit te breiden.

Omgekeerd is er ook het nodige bewijs dat een sector waaruit de overheid zich terugtrekt, zich uiterst succesvol kan ontwikkelen. In het wetenschappelijk onderwijs wordt algemeen aanvaard dat juist een grote mate van onafhankelijkheid tot successen leidt. De huidige, nog altijd sterke positie van de Nederlandse universiteiten wordt rechtstreeks in verband gebracht met de in de jaren negentig door de toenmalige minister van OCW Ritzen doorgevoerde verzelfstandiging. De privatisering van DSM lijkt me ook een voorbeeld van een in alle opzichten succesvolle keuze. Kortom, voor zover de commissie veronderstelt dat een directere aansturing door de overheid per definitie tot betere resultaten leidt, zijn wij het daar niet mee eens. Integendeel, juist in het christendemocratisch denken is er naast markt en overheid veel ruimte voor het maatschappelijk middenveld, zelforganisatie van maatschappelijke opgaven door burgers. Die organisatievorm, die los staat van de overheid, moeten we wat ons betreft, ondanks sommige incidenten, wel blijven koesteren.

De heer Smaling (SP):

Ik werd even getriggerd door het voorbeeld van Srebrenica. De heer Flierman maakt een vergelijking. Als het overheidsingrijpen niet goed heeft gewerkt of de markt het niet goed heeft gedaan, zou het alternatief zijn dat de andere het zou hebben gedaan. Suggereert de heer Flierman dan bij het voorbeeld van Srebrenica dat het beter zou zijn gelopen als het was uitbesteed of geprivatiseerd?

De heer Flierman (CDA):

Nee, dat is beslist niet de strekking van mijn opmerking. In de concrete casus is dat natuurlijk ook een onzinnige veronderstelling. In de situatie van Srebrenica viel een overheidsorganisatie, het Nederlandse leger, heel direct onder de aansturing van de Nederlandse overheid, maar zij kwam toch in een situatie terecht die niet bepaald als succesvol kan worden geduid. Er zijn meer van dit soort voorbeelden te noemen.

Ik ga verder met een paar opmerkingen over het onderzoek zelf. Om te beginnen mis ik in twee opzichten een analysekader, een meetlat waarlangs de commissie haar oordeel heeft bepaald. Het onderzoek richtte zich op de kwaliteit van de parlementaire besluitvorming, maar wat bepaalt dan of die besluitvorming goed, matig of slecht was? Welke criteria zijn daarvoor gehanteerd? En in het verlengde daarvan, welke criteria hanteren we om te bepalen of het resultaat van een verzelfstandigings- of privatiseringsproces tevredenstelt? Ik zou graag een analyse zien waarin wordt verkend waarom het in sommige gevallen wel goed – hoe dat dan ook wordt gedefinieerd – ging. Was in die gevallen de parlementaire besluitvorming beter, en wat bepaalt dan het onderscheid? Of wordt het uiteindelijke succes of falen ook door andere factoren bepaald, en welke dan? Als we een overkoepelend analysekader hadden gehad, zouden we dat systematisch kunnen

Flierman

onderzoeken. Ik hoor daar graag wat meer over van de voorzitter van de commissie.

De commissie leunt zwaar op het zeker interessante onderzoek van het SCP. Het lijkt er echter soms op dat met name de waardering van de burger bepaald of een besluitvormingsproces en een zelfstandigings- en privatiseringsoperatie in de ogen van de commissie succesvol is. De commissie rekent de mobiele telefonie en het goederenvervoer tot de succesvolle zelfstandigingen. Komt dat omdat de burger tevreden is over de telefonie, en niet per goederentrein reist? Dat lijkt ons wel heel subjectief en beperkt. Het SCP zelf relateert zijn conclusies met de mededeling dat 56% van de bevolking het onderwerp niet of nauwelijks volgt. Bovendien lijken de opvattingen sterk te zijn bepaald door negatieve publiciteit rond de NS. Vandaag is wat dat betreft een mooie dag voor dit debat. Menigeen heeft namelijk enige vertraging op het spoor mogen ondervinden.

De belangrijkste opmerking voor ons is dat wij een representatieve democratie kennen, waarin zeker in de chambre de réflexion een eigen afweging moet prevaleren. Ook op dit punt zou ik graag de commissie nader horen, want in mijn ogen onderstrepen deze opmerkingen het belang van een eigen analyse- en afwegingskader.

Verder mis ik de context waarin zelfstandigingsprocessen en privatiseringen hebben plaatsgevonden. De commissie constateert dat een brede visie achter die processen heeft ontbroken. Ik heb hiervoor de betekenis van zo'n visie al enigszins gerelativeerd, maar los daarvan, dat de visie niet in documentatie rond zelfstandigingsprocessen te vinden was, wil nog niet zeggen dat ze er niet was. Partijprogramma's en partijstudies kunnen zo'n visie bevatten, en wie terugkijkt in de bestuurskundige literatuur van de afgelopen decennia, ontdekt al snel dat er in de jaren negentig heel veel over zelfstandiging, agenticiteiten en hybride organisaties is geschreven. De WRR wijst daar in zijn rapport ook op. Kortom, er was destijds naar mijn oordeel wel degelijk meer aan visie en ideeën dan het rapport lijkt te suggereren.

Als we over context spreken, is een verwijzing naar ervaringen in het buitenland ook interessant. Ik zag met genoegen dat er vanochtend nog een document over het Engelse parlement werd gedistribueerd. Nederland is immers geen eiland, en vergelijkbare processen van zelfstandiging hebben zich elders in Europa voorgedaan. Zwitserland, een land waarin de spoorwegen buitengewoon succesvol presteren en dat vaak als voorbeeld wordt genoemd, kent bijvoorbeeld voor een groot deel geprivatiseerde spoorwegmaatschappijen.

Centraal in de vraagstelling staat de kwaliteit van de besluitvorming in het parlement. In het verlengde daarvan vraag ik me af in hoeverre de besluitvorming in de Kamers heeft bijgedragen aan latere problemen. In één geval duidt de commissie daar op: een amendement van de Tweede Kamer dat van invloed was op het faillissement van Klij. Wij mopperen hier wel vaker over ongelukkige amendementen van de Tweede Kamer. Ik hoorde het zojuist nog in de stemverklaring van de VVD-fractie. Daarom vraag ik me af of er meer voorbeelden zijn. Ik denk aan onhandige aanvullende kaders, tegenstrijdige wensen et cetera die tijdens de parlementaire behandeling worden opgevoerd, waardoor de nieuwe structuur alleen maar complexer wordt, en de kans op succes afneemt. De commissie is op een aantal punten in haar rapport kritisch over de rol van de Tweede Kamer en spreekt van verwarrende debatten, ambiguïteit en reageren op in-

cidenten. Tot een aanbeveling heeft dat nog niet geleid. Ik hoor graag de opinie van de commissie hierover.

In het rapport is sprake van parlementaire sturing. Soms wordt daarop terecht toegelicht dat bedoeld wordt dat de Kamer de minister aanspreekt op zijn sturende rol, maar op andere momenten lijkt men de gedachte te hebben dat het parlement de zelfstandigde organisaties rechtstreeks gaat aansturen. Dat kan mijns inziens, gezien de controlerende taak van het parlement, onder geen beding de bedoeling zijn, en ik hoor dat graag nog eens ondubbelzinnig bevestigd door de commissievoorzitter. Ik zeg dit zo nadrukkelijk omdat de verleiding in dezen nog weleens groot kan zijn.

Tot slot, na afronding en implementatie van de besluitvorming komen we in de fase waarin de zelfstandigde organisatie aan de slag moet. De commissie heeft zich in de eerste plaats gericht op de parlementaire besluitvorming, dus op de wetgeving, maar na afronding van dat proces gebeurt ook veel. De vraag is in hoeverre de aansturing nadien en de rol van de Kamers daarbij het doen en laten van zelfstandigde organisaties hebben beïnvloed. In de soms onzalige combinatie van Kamer en media kan veel druk en drukte ontstaan, waarmee de kwaliteit van dienstverlening en de beeldvorming bij het publiek niet altijd verbeterd worden. Het SCP wijst daarop niet zonder reden.

Het kost de politiek vaak moeite om te zeggen dat er onderwerpen zijn waar men geen zeggenschap meer over heeft. Kamerleden wekken graag de indruk krachtadig te zullen optreden, terwijl de mogelijkheden daartoe feitelijk ontbreken of heel beperkt zijn. Dat leidt tot nieuwe teleurstelling bij burgers. Die vicieuze cirkel moeten we doorbreken.

Mijns inziens moeten de Kamers hun rol ook in de periode na zelfstandiging definiëren, zich daaraan houden en de ruimte die men wel of niet heeft in acht nemen. Dat zou wat ons betreft tot een aanvullende aanbeveling kunnen leiden: het parlement definieert zijn eigen rol helder, ook na de besluitvorming. Ik hoor daarover graag de opvatting van de commissievoorzitter of van de commissie.

De aanbevelingen zelf richten zich deels op onszelf, deels op de beide Kamers, de regering en alle betrokkenen. Wij kunnen ons met de aanbevelingen wel verenigen, al zijn wij over sommige enthousiaster dan over andere. We stellen voor om de regering om een reactie op het rapport te vragen, zeker waar het de aanbevelingen die met name op de regering zelf zien, betreft. En eigenlijk zou het wel mooi zijn als we ook van de overzijde een reactie krijgen. Het rapport gaat tenslotte over de kwaliteit van de parlementaire besluitvorming, dus ook over de Tweede Kamer. Is dat denkbaar?

Het viel ons verder op dat de suggesties van de commissie inzake het heroverwegen van de splitsing van NS en ProRail, en ook die aangaande een terughoudendheid bij het inrichten van nieuwe zbo's niet terugkomen in de aanbevelingen. Is dat een bewuste keuze? Het lijkt mij interessant om op deze punten de opvatting van de regering te vernemen. In het regeerakkoord, althans in de versie die ik heb, worden over zbo's de nodige opmerkingen gemaakt, die overigens ook de nodige vragen oproepen. Ik ben benieuwd naar de opvattingen van de minister voor Wonen en Rijksdienst, en wat betreft de NS ook van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

Ik heb al gezegd dat wij de aanbeveling over de weging van het publiek belang bezien met enige terughoudendheid, niet omdat wij daarop tegen zijn, zeker niet, maar

Flierman

omdat die weging bij uitstek een kwestie van politieke visie is. Daar is helemaal niets mis mee, maar het zal ook niet meer dan dat zijn. Bij de vormgeving van sturingsrelaties heb ik hiervoor al een aantal kanttekeningen geplaatst, die ik niet hoeft te herhalen. Ik betrek daar ook de aanbeveling over horizontale verantwoording bij. Het is heel goed dat die plaatsvindt, want wij zijn daar graag voor. Ook die heeft echter consequenties voor de verhouding tussen organisatie enerzijds en regering en parlement anderzijds. Concreet betekent dit dat horizontale verantwoording de speelruimte voor de overheid beperkt en de al genoemde rolvastheid van het parlement vereist. Ik hoor graag een reactie van de commissie op dit punt. Anders gezegd, op dat punt lijkt ons een extra aanbeveling misschien wel zinvol.

Het voorgestelde afwegingskader lijkt ons een goed framework. Ik zou daarbij de blik ook over de grenzen richten en ervaringen elders expliciet meenemen in dat kader. De suggestie van een debat over de staat van de nationale overheid lijkt ons goed. Als we hier jaarlijks een Europadebat hebben, zou zo'n debat over de staat van onze eigen overheid zeker niet misstaan. Ook de aanbeveling om de afgesproken evaluaties serieus te nemen, onderschrijven wij graag. Dat geldt ook voor het voorstel om de directie of bestuurders van een zelfstandig orgaan zelf in het parlement informatie te laten verschaffen. Dat kan de kwaliteit van de discussie en de inbreng van het parlement in het gesprek met de minister alleen maar verbeteren. Als het een informeel gesprek blijft ten minste, geen aansturingsgesprek en evenmin een verhoor. Wij zien de reactie van de commissie met grote belangstelling tegemoet.



De heer **Postema** (PvdA):

Voorzitter. Vorige week bood de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten, een jaar nadat zij hiertoe van de Eerste Kamer de opdracht had gekregen, het rapport van het door haar verrichte onderzoek aan de Kamer aan. Het is een in zijn analyse informatief en in zijn aanbevelingen nuttig rapport geworden. Namens mijn fractie bedank ik de commissie en haar staf bij dezen dan ook voor het goede werk dat zij heeft verricht. Hulde!

Deze welgemeende complimenten zijn des te meer op hun plaats, omdat het ten uitvoer brengen van dergelijk onderzoek voor onze Kamer nagenoeg een novum is, zo heb ik geleerd. De komende tijd zal moeten blijken wat de impact van deze innovatie is en in hoeverre zij een vervolg verdient. Aan het werk en het resultaat van deze commissie, alsook de richting die zij de Kamer meegeeft voor toekomstig onderzoek, zal het echter niet hebben gelegen.

Mijn bijdrage in eerste termijn richt zich op twee onderdelen. In de eerste plaats is het een reflectie op de analyse en conclusies van de commissie. In het tweede deel van mijn betoog zal ik uitgebreid ingaan op haar aanbevelingen.

De commissie heeft haar onderzoek toegespitst op de vraag op welke wijze en in welke mate gedurende de periode 1990–2010 in de parlementaire beraadslagingen ten aanzien van privatiseringen en/of verzelfstandigingen aandacht is uitgegaan naar de beoogde, verwachte en bereikte effecten van privatiseringen en verzelfstandigingen op de verhouding tussen burger en rijksoverheid. Deze

verhouding tussen burger en rijksoverheid heeft betrekking op de beoordeling door burgers van de controle, sturing en verantwoording door de rijksoverheid en van geprivatiseerde of verzelfstandigde diensten. Heeft de rijksoverheid nog afdoende middelen om te sturen en maakt zij daar naar het oordeel van de burger op een adequate manier gebruik van? Aldus betreft het onderzoek naar het handelen van het parlement, wetgevingsonderzoek, en staat de vraag centraal of in die beraadslagingen de relatie tussen burger en rijksoverheid voldoende in beschouwing is genomen.

Laat ons beginnen te bezien wat de burger daar zelf nu eigenlijk van vindt. Daarbij is van belang om ons te realiseren dat Nederland, afgaande op de internationale enquêtegegevens, relatief veel vertrouwen in de politiek en de overheid heeft en dan ook nog eens meer in het parlement dan in het overheidsapparaat. Ook het vertrouwen in de private sector is relatief groot. Niettemin overheerst een gevoel van onvrede over de politiek, overigens zonder dat er sprake is van een trend. Deze analyse, die afkomstig is uit een door het SCP verrichte achtergrondstudie in opdracht van de commissie, is een belangrijk vertrekpunt voor het debat dat wij vandaag voeren. Vertrouwen is essentieel voor maatschappelijke, sociale en economische verbandingen en met het uitdragen daarvan en investeren daarin zou ieder regeerakkoord en ieder bedrijfsplan moeten beginnen, maar dat terzijde.

Vervolgens observeert het SCP dat de groep tegenstanders van privatisering aanzienlijk groter is dan de groep voorstanders. Tegelijkertijd geldt voor veel mensen dat het niets uitmaakt hoe het geregeld is, als het maar werkt. Dat is belangrijke informatie. De burger zit desgevraagd behoorlijk pragmatisch en instrumenteel in de discussie over privatisering en verzelfstandiging. De overheid moet een actieve rol spelen om ervoor te zorgen dat het werkt door diensten ofwel zelf goed uit te voeren, ofwel te zorgen voor duidelijke afspraken met en toezicht op verzelfstandigde of geprivatiseerde diensten.

Met dit opstapje van de SCP-achtergrondstudie komen we wat mijn fractie betreft in het hart van de analyse van de onderzoekscommissie. Zij laat de principiële-ideologische discussies aan haar voorbijgaan en constateert nuchter dat het de afgelopen decennia heeft ontbroken aan besliskaders, dat ministeries uiteenlopende zienswijzen hanteerden, dat het parlement weinig systematische aandacht voor deze operaties had en dat het feitelijk aan een eenduidig overheidsbeleid ontbrak. Aldus misten de privatiserings- en verzelfstandigingsoperaties een bredere oriëntatie op publieke belangen.

Terecht wijst de commissie op de noodzaak om een breder en gedeeld begrip van publieke belangen te hantieren en geeft zij aan dat het daarbij gaat om belangen die voor burgers als deelnemers aan de samenleving en als belanghebbenden bij een goed functionerende samenleving, essentieel zijn. Een dergelijk perspectief draagt in zich de relatie tussen burgers enerzijds en rijksoverheid en volksvertegenwoordiging anderzijds te versterken. Terecht refereert de commissie aan de eerdere aanzetten die de WRR en de SER hebben gegeven tot een bredere definitie van publieke belangen.

Maar wat is die definitie dan? En kunnen we daar ook iets mee? Ik heb het rapport "Het borgen van publiek belang" van de WRR uit 2000 er nog maar eens bij gepakt. Hierin omschrijft de raad publieke belangen als maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt. Dat is een keuze,

Postema

waaraan de vraag voorafgaat welke maatschappelijke belangen de overheid aanmerkt als publieke belangen. Dit houdt in dat zij zich deze belangen aantrekt in de overtuiging dat deze alleen dan goed tot hun recht zullen komen. Hierna, en pas hierna, dient te worden gevraagd op welke wijze de belangen waarvoor de overheid aldus de eindverantwoordelijk heeft aanvaard, worden behartigd en wie de operationele verantwoordelijkheid hiervoor draagt. Teneinde aan dergelijke afwegingen gestalte te geven, pleit de raad ervoor om een gemeenschappelijk beleidskader te hanteren en om één minister te belasten met het toezicht op de uitvoering van dit kader. Dat is precies wat de onderzoekscommissie doet c.q. adviseert.

Zijn we er dan? Nee, het echte werk moet nog beginnen, want expliciet kiezen wat een publiek belang is en daar vervolgens ook daadwerkelijk de eindverantwoordelijkheid voor nemen vergt politieke moed, parlementaire zorgvuldigheid en ambtelijke discipline.

Laat mij dit toetsen aan de hand van een van de door de commissie onderzochte casus: de verzelfstandiging van de NS. De commissie stelt dat de Tweede Kamer haar rol als medewetgever gedurende de gehele periode van het verzelfstandigingstraject zo actief mogelijk heeft trachten te vervullen, maar dat het zeer lang duurde vooraleer er van wetgeving sprake was. Daarmee kwam de medewetgevende rol van de Tweede Kamer in het gedrang en stond de Eerste Kamer zelfs in het geheel buitenspel. De commissie constateert vervolgens dat er destijds vooral aandacht was voor de borging van tastbare publieke belangen, zoals onrendabele lijnen, tarieven en vervoersprestaties, en dat er voor de eigen regiefunctie en de controlerende taak van de overheid veel minder aandacht was. Voorts constateert de commissie dat er destijds weinig werd ingegaan op de samenhang tussen de marktwerking op het spoor en die in andere delen van het ov. Ook werd tijdens het langdurige besluitvormingsproces een aantal keren van koers veranderd, waardoor de Tweede Kamer regelmatig achter de feiten aanliep of onder druk werd gezet om bepaalde besluiten te nemen. Tot slot ging veel aandacht uit naar de incidenten op het spoor. Dat is tot op de dag van vandaag nog steeds het geval. Collega Flierman refereerde daar ook al aan.

Was het met de NS allemaal anders gelopen als destijds de door de onderzoekscommissie voorgestelde aanpak was gevolgd? Voor een aantal zaken zou dat waarschijnlijk wel het geval zijn geweest. Het traject zou bij aanvang beter uitgelijnd zijn geweest, met verankering in beide Kamers van ons parlement. De integraliteit en weging van publieke belangen zouden meer aandacht hebben gekregen, zo vermoed ik. En ook de toedeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zou duidelijker en weloverwogener hebben plaatsgevonden. Maar of de treinen er meer door op tijd zouden zijn gaan rijden? Wie zal het zeggen?

Nu is die laatste vraag wellicht ook een oneigenlijke, althans in de context van de onderzoeksopdracht van de commissie. Het gaat daarin immers niet om de feitelijke prestaties van al dan niet geprivatiseerde of verzelfstandigde diensten. Tegelijkertijd weten we dat de gesignaleerde vervreemding tussen burger en overheid juist wordt gevoed door situaties van wanprestaties en het inadequaat daarop kunnen reageren. We hebben de burgers de afgelopen decennia niet gehoord over de verkochte staatsdeelneming in Hoogovens, DAF Trucks of DSM, en ook de Rijksdienst voor het Wegverkeer haalt als zelfstandig bestuursorgaan zelden de krant. Klaarblijkelijk gaat

het ook over het type product of dienstverlening en de mate waarin een organisatie aan de verwachtingen kan voldoen.

Een ander relativering, weliswaar buiten de scope van de onderzoeksopdracht van de commissie maar niettemin relevant, moet mij van het hart. Het is met begripverheldering en besliskaders, met parlementaire zekerstelling van een adequate sturing en met ambtelijke regie nog steeds mogelijk dat burgers ernstig worden teleurgesteld. Dan kan het gaan om incidenteel falen, om nieuwe ontwikkelingen die te laat zijn voorzien of om het uit het oog verliezen van de publieke zaak, waar men voor dient te staan, of dat nu op de werkvloer is of aan de top. Maar vooral kan het gaan om onmacht gecreëerd door een gebrek aan middelen. Te vaak zijn in het verleden decentralisaties, of soms ook centralisaties, en privatiseringen en verzelfstandigingen gepaard gegaan met onverantwoorde bezuinigingen. Uiteindelijk echter keert de wal het schip en moet worden erkend dat goed onderwijs, adequate zorg of een veilige omgeving geld kosten, veel geld. Zeker, er zijn dikwijls mogelijkheden om bedrijfsmatiger te werken. Maar die hebben doorgaans ook een prijs en, belangrijker, leiden niet zelden af van de kern van de zaak, namelijk niet alleen of wij met elkaar bereid zijn het publieke belang van bepaalde goederen, diensten of instituties aan te wijzen en te borgen, maar eveneens en bovenal of wij bereid zijn daarvoor ook de benodigde middelen vrij te maken. Te vaak laat de politiek zich verleiden tot betrekkelijk triviale en wetenschappelijk ambigue kwesties als grote of kleine klassen, het al dan niet uitbesteden van de thuiszorg of meer blauw op straat, daar waar de discussie primair zou moeten gaan over de vraag wat wij willen en bereid zijn uit te geven aan dit publieke belang.

De commissie komt op basis van haar analyse en conclusies tot een achttiental aanbevelingen. Het al dan niet overnemen en opvolgen van deze aanbevelingen bepaalt in belangrijke mate de uiteindelijke effectiviteit van het vele werk dat is verzet. Ik meen daar recht aan te doen door het tweede deel van mijn inbreng daarop te richten. Dit is ook het onderdeel waarbij mijn fractie een aantal concrete vragen aan de commissie heeft.

De commissie beveelt aan een eenduidig begrippenkader te hanteren en reikt dit kader ook aan. Graag neemt mijn fractie dit over.

De commissie heeft voorts zelf een besliskader ontwikkeld, dat ook nog eens in een handzaam formaat zowel in druk als in digitale vorm beschikbaar is gesteld. Daarbij wordt gebruikgemaakt van eerder ontwikkelde besliskaders, maar wordt een economische, juridische en bestuurskundige invalshoek nu uitdrukkelijk aangevuld met een parlementaire insteek. Mijn fractie acht dit kader waardevol. Wel is aandacht geboden voor het eerder door mij betoogde middelenvraagstuk. Daarbij gaat het dan niet alleen over de vraag in hoeverre de voorgenomen privatisering of verzelfstandiging tot transitiekosten leidt en wat de verwachtingen zijn van eventuele besparingen, maar ook over de vraag welke financiële basis de wetgever noodzakelijk acht voor een adequaat aanbod van de gevraagde goederen, diensten of instituties. Graag krijg ik hierop een reactie van de commissie.

De commissie adviseert om tot uniforme regels te komen. Er moet meer overzicht en helderheid worden geboden in het complexe geheel van uitvoeringsorganisaties. Specifiek wordt gesteld dat het huidige generieke beleid, zoals vormgegeven in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de nota Staatsdeelnemingenbeleid, on-

Postema

voldoende handvatten en eenduidige regels biedt. Graag had mijn fractie gezien dat de commissie hiertoe reeds een eerste aanzet zou hebben gegeven, maar dat is niet het geval. De vraag dringt zich daarom op wie nu aan zet is. Daarnaast blijkt dat zich soms situaties voordoen die weliswaar lijnrecht tegen het ontwikkelde deelnemingenbeleid ingaan, maar niettemin geboden zijn. Denk daarbij aan de recente nationalisatie van ABN AMRO. Die zou in geen enkele nota deelnemingenbeleid zijn verzonnen. Graag vernemen wij van de commissie hoe zij denkt over de ontwikkeling en het hanteren van uniformere regels.

De commissie bepleit een regierol voor de minister van BZK, vertaald naar een politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid, alsook een sterkere adviesfunctie en toezichthoudende rol. Daarbij hoort een periodiek rijksbreed overzicht van voorgenomen beslissingen tot privatisering en verzelfstandiging. Mijn fractie steunt dit advies. Zij steunt ook de inrichting van een expertisecentrum binnen BZK om besluiten tot privatisering of verzelfstandiging te begeleiden dan wel van advies te voorzien. Een dergelijk expertisecentrum dient overigens wel schaalbaar te zijn, zodat het vraaggestuurd werkt en geen doel op zich wordt. Ook het neerleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van besluiten tot privatisering en verzelfstandiging bij de secretaris-generaal van het desbetreffende departement steunen wij.

De commissie adviseert de Eerste Kamer, periodiek een debat over de staat van het openbaar bestuur te laten voeren. Mijn fractie zou dit laten afhangen van de behoeften die jaarlijks ten grondslag liggen aan de nader te organiseren beleidsdebatten.

De commissie beveelt aan dat ministeries en het parlement nieuwe en passende instrumenten dienen te ontwikkelen voor toezicht, verantwoording en sturing van uitvoeringsorganisaties en noemt daarbij een aantal voorbeelden, zoals de uitvoeringstoets, de marktverkenning, onafhankelijk en effectief toezicht en evaluaties. Ik merk op dat dergelijke instrumenten voor tal van intern of extern verzelfstandigde organen of organisaties reeds gemeengoed zijn en tevens dat ervoor gewaakt moet worden te instrumenteel te denken. Immers, het zou niet de eerste keer zijn dat organisaties hoog scoren op de instrumentenladder, maar dat er om geheel andere redenen – ontoereikende middelen, sterk veranderende externe omstandigheden, gebrek aan leiderschap – niettemin crises ontstaan. Wij interpreteren deze aanbevelingen dan ook zo dat het belangrijk is het instrumentarium te blijven doorontwikkelen en dit ook optimaal te verspreiden, maar dat het bovenal van belang is dat regelmatig en goed de vinger aan de pols wordt gehouden door bestuur, toezicht, regering en parlement.

De commissie stelt dat beide Kamers meer zouden moeten reflecteren op hun eigen rol en dat de medewetgevende en controlerende taak van het parlement versterking behoeft. In dat kader wordt aanbevolen de informatiepositie te versterken, meer aandacht te schenken aan de uitvoering van het beleid, de Eerste Kamer eerder te betrekken bij de besluitvorming, vaker over te gaan tot het instellen van tijdelijke commissies gericht op het doorlichten van de voorbereiding of uitvoeringspraktijk van wetgeving en tot slot een betere duiding van de invloed en van nut en noodzaak van EU-regelgeving. Dit komt mijn fractie allemaal alleszins redelijk voor.

Tot slot bepleit de commissie een bredere weging van publieke belangen; ik ben er uitvoerig op ingegaan. Deze publieke belangen dienen vooraf afdoende te zijn ge-

ïnteriseerd en moeten naar het oordeel van de commissie bij voorkeur landen in wetgeving. Mijn fractie ondersteunt dit. Minder vanzelfsprekend vinden wij de suggestie van de commissie dat directeuren of voorzitters van raden van bestuur van verzelfstandigde diensten in het parlement verschijnen en informatie over hun organisatie en de prestaties ervan verstrekken. De commissie stelt dat zij immers uitvoeringsverantwoordelijk zijn, daar waar de minister eindverantwoordelijk is. Graag verneemt mijn fractie een nadere toelichting op deze aanbeveling. Verwatert een dergelijke werkwijze niet juist de volledige eindverantwoordelijkheid van de minister? Dient het parlement, veel sterker dan tot dusverre het geval is, niet juist de termen van deze eindverantwoordelijkheid af te dwingen en daarmee te voorkomen dat de minister zich verschuilt achter de grillen van besturen, hun raden van toezicht en afgesloten contracten? In het verlengde hiervan acht mijn fractie de oproep van de commissie om meer horizontaal te verantwoorden, de informatievoorziening te verbeteren en duidelijker te maken waar de burger met zijn klacht naartoe kan welkom, maar secundair aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Ik kom tot een afronding. De werkzaamheden van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Vervelfstandiging Overheidsdiensten stelt de rol van het parlement in de privatiserings- en verzelfstandigingsoperaties van de afgelopen twee decennia centraal. Een dergelijke invalshoek is welhaast per definitie kritisch en daar is niet mis mee. Het onderzoek heeft geleid tot een waardevolle analyse en een achttiental aanbevelingen waar mijn fractie grotendeels goed mee uit de voeten kan. Wij zien uit naar de beantwoording van de commissie van de door ons aan de orde gestelde vragen en geplaatste kanttekeningen.



De heer **Ester** (ChristenUnie):

Voorzitter. Ik mag mede namens de OSF-fractie spreken. Omdat collega De Lange lid is van de commissie en derhalve achter de tafel zit, kan hij als eenmansfractie niet plenair het woord voeren. Wij doen dat graag.

Het is vandaag een memorabel moment in de toch al rijke geschiedenis van de senaat. We bespreken de bevindingen van het eerste parlementair onderzoek, althans van deze orde en reikwijdte, dat de Eerste Kamer heeft verricht in haar bijna 200-jarig bestaan. Een novum derhalve. Dit geeft toch een aparte kleuring aan aard en karakter van het onderzoek en de werkzaamheden van de commissie. Wij zijn ons daar allemaal zeer van bewust. Een alleszins aangename spanning overigens en het gaat ook ergens over. Privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten hebben de politieke en publieke gemoederen in de afgelopen twee decennia volop beziggehouden. De achterliggende idee van betere marktwerking en efficiencyverhoging gaat vaak gepaard met verhit maatschappelijk debat. De borging van het publieke belang is immers aan de orde.

Onze fracties zijn buitengewoon verheugd over de totstandkoming van dit parlementair onderzoek. In de debatten die in de aanloop naar de instelling van de onderzoekscommissie zijn gevoerd, is de vraag gesteld of de Eerste Kamer wel zou moeten overgaan tot het doen van parlementair onderzoek en of ze daartoe voldoende is toegerust. Naar onze mening is met dit eindresultaat duidelijk geworden dat de Eerste Kamer dit niet alleen kan,

maar ook dat ze een aantoonbare toegevoegde waarde heeft als de Kamer investeert in het type onderzoek dat nu ter tafel ligt. De commissie zelf spreekt van wetgevingsonderzoek en stelt terecht dat deze vorm van onderzoek in feite nog maar mondjesmaat wordt verricht. De Eerste Kamer zou zich vaker kunnen toeleggen op nadere bestudering van complexe besluitvormingsprocessen om lessen te trekken ter verbetering van de parlementaire besluitvorming. Dat ligt ook eigenlijk voor de hand. De kwaliteit van wetgeving is immers in het geding rond ingewikkelde en vaak grootschalige beleidstrajecten.

De parlementaire onderzoekscommissie komt met een gedegen analyse van meer dan twintig jaar privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid. Er worden lange lijnen getrokken door de parlementaire besluitvorming en er wordt teruggeblikt op overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan nieuw en ingrijpend beleid. De vorige vicepresident van de Raad van State, de heer Tjeenk Willink, merkte op dat het parlement tot nu toe nooit systematisch terugblijkt op zichzelf. In dit licht zijn de pleidooien van de commissie voor de verbetering van de parlementaire besluitvorming op hun plaats en zijn de instrumenten die worden aangereikt – ex ante onderzoeken en een degelijk beslis-kader – goed doordacht en bovendien relatief eenvoudig te implementeren.

Dit onderzoek is geïnitieerd door de Eerste Kamer en gaat in belangrijke mate over de rol en positie van de Eerste Kamer in de parlementaire besluitvorming rond privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. De commissie constateert dat in een aantal gevallen de Eerste Kamer duidelijk heeft aangegeven eerder bij de besluitvorming betrokken te willen zijn. Dat geldt het sterkst voor de besluitvorming bij de NS en de energiesector. De commissie stelt dan dat bij besluiten die de "publieke inrichting" van Nederland raken de Eerste Kamer ook inderdaad eerder in het vizier moet komen. In feite zagen we twee jaar geleden iets soortgelijks met het elektronisch patiëntendossier, waarbij deze Kamer een andere afweging maakte dan de Tweede Kamer en eerder betrokken had moeten worden bij de besluitvorming. In het geval van de NS was er geen sprake van wetgeving in de eerste jaren, waardoor de senaat niet of nauwelijks te spreken kwam over wat er met de spoorwegen gebeurde. De reflectiekracht van de Eerste Kamer moet niet alleen maar aan het eind van het wetgevingstraject worden ingezet, maar ook aan het begin. Dat roept natuurlijk ook weer allerlei nieuwe vragen op. Hoe zou dit principe op formule te brengen zijn, zonder dat het politieke primaat van de Tweede Kamer wordt ondergraven? Waar liggen de grenzen van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de senaat in dit opzicht? Wellicht kan de commissie dit punt nog nader toelichten.

Over de rol van de Eerste Kamer wordt meer gezegd. De commissie bepleit een steviger rol voor het parlement – dus voor de beide Kamers van de Staten-Generaal –

ieder in eigen hoedanigheid. Een versterking van de medewetgevende rol betekent een grotere investering in het verwerven van informatie vooraf, het versterken van de informatiepositie van de Kamers en het doen van onderzoek, een versterking van de controlerende taak impliceert meer investeren in monitoring en evaluatie, en een sterkere focus op de uitvoering van beleid. Wij onderschrijven deze aanbevelingen en merken op dat het wel aankomt op de concrete uitwerking, waarbij beide Kamers hun verantwoordelijkheid hebben te nemen, maar ook weer niet hetzelfde dienen te doen. De onderzoekscommissie wijst erop dat de Eerste Kamer weliswaar bepleit dat zij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid belangrijk vindt, maar niet over een instrumentarium beschikt om dit te toetsen. Daarover zou inderdaad steviger moeten worden nagedacht. In het algemeen zou de intensivering van eigen onderzoek door de Eerste Kamer een zinvolle invulling zijn van deze aanbevelingen.

Daarbij dient dus gedacht te worden aan wetgevingsonderzoek, als ook aan onderzoek naar de uitvoering van voorgenomen beleid. Slaan we de weg op die de commissie adviseert, dan zal de senaat zich intensiever van het onderzoeksinstrument gaan bedienen. Daar zouden dan ook meer faciliteiten voor moeten komen. Kan de commissie aangeven welke faciliteiten daarbij in beeld komen en hoe overlap tussen beide Kamers voorkomen kan worden?

Intussen is ook wel duidelijk dat het versterken van de reflectiekracht en -macht van de Eerste Kamer consequenties heeft voor de taakopvatting en perceptie van dit Huis. Het lijkt ons goed dat we ook daarover eens een debat voeren. Het lidmaatschap van deze Kamer is allang niet meer de rustige nevenbetrekking naast andere maatschappelijke werkzaamheden, maar vraagt en vereist forse inzet. Indien de taakopvatting breder, dieper en intensiever wordt, dan heeft dat uiteraard repercussies voor de werkwijze van de senaat. Dit lijkt ons een onderwerp dat nadere bezinning behoeft. Kan de commissie daarover wat eerste gedachten met ons delen?

Ik richt mij nu op het functioneren van het openbaar bestuur en met name op de keuzes rond verzelfstandigd bestuur. Dit onderzoek maakt nog eens duidelijk dat de overheid delen van de ambtelijke organisatie op afstand heeft geplaatst zonder zich te realiseren wat dit betekent voor de eenheid en de transparantie van het openbaar bestuur. Dit is welbeschouwd een tamelijk onthutsende conclusie, want opnieuw een voorbeeld van een overheid die zich weliswaar nobele doelen stelt, maar zich niet realiseert dat ze de haalbaarheid zelf in gevaar brengt. Ieder departement dat het pad op ging van verzelfstandiging van overheidsdiensten deed dat weer op eigen wijze. Een overkoepelende visie en centrale regie ontbraken. Een verbrokkelde aansturing leidt tot een gefragmenteerd veld van organisaties met verschillende vormen van besturing, toezicht en bevoegdheden. Het is goed om opnieuw de vraag te stellen wat we onder verzelfstandigd bestuur verstaan, de Kaderwet zbo daarop aan te passen en aan de hand van nieuwe kaders de rijksdienst en het openbaar bestuur daarop in te richten. Als ik het goed zie, wil ook het nieuwe kabinet dit doen. Ook in het regeerakkoord wordt de vraag gesteld wat eigenlijk de heldere criteria zijn om delen van de ambtelijke organisatie die met openbaar gezag zijn bekleed, op afstand van de departementen te zetten.

De wereld van de zbo's is voor veel mensen een ver-van-hun-bed-show. Maar daarin schuilt nu juist een deel

van de problematiek. Er gaan vele tientallen miljarden van de rijksbegroting om in deze zbo's, die bijvoorbeeld de uitkeringen en toeslagen aan burgers uitbetalen. Zijn de bestuursvormen niet transparant en is het toezicht niet duidelijk geregeld, dan is dat een ernstig manco. Dit manco moet ook als zodanig gevoeld worden in het parlement. Daar moet de kennis aanwezig zijn omtrent de uitvoeringspraktijk. De controle van de uitvoeringspraktijk moet op orde zijn. Het parlement heeft hierin een rol te spelen. Is de controle op orde en weet het parlement wat er in de uitvoeringspraktijk gebeurt, dan is ze ook weer een gesprekspartner voor burgers die soms ook niet meer weten hoe de publieke sector georganiseerd is en wie waarover gaat. De uitvoeringspraktijk van privatiserings- en verzelfstandigingstrajecten, zo veel is wel duidelijk, mag niet ontbreken op de politieke agenda van het parlement. Hier is nog veel te winnen, zo houdt de commissie ons terecht voor.

Het is duidelijk dat de parlementaire besluitvorming, zoals die in het verleden heeft plaatsgevonden, niet altijd de schoonheidsprijs verdient. Het is dit gebrek aan schoonheid dat overigens behoort bij democratische processen. Dat stemt wellicht ook weer mild. In elk geval hebben beide Kamers zich intensief gekwetend van hun taak. Toch lijkt het alsof de Kamers zich ook hebben verkeken op de complexiteit van een aantal besluiten. De NS – al vele keren eerder in dit debat aan de orde gesteld – is daarvan een voorbeeld, maar ook de besluitvorming in de energiesector illustreert dit punt. Met betrekking tot de post concludeert de commissie dat de liberalisering is mislukt en dat PostNL mede door de parlementaire besluitvorming onder grote druk is komen te staan. De waarschuwingen van PostNL dat zij niet kan garanderen dat alle post op tijd wordt geleverd, lijkt op de terugval in punctualiteit die optrad bij de NS in de jaren negentig. Wat heeft ons dat als politiek te zeggen? Welke lering trekken we uit deze ervaringen? Moet en kan het parlement optreden om terug te komen op eerdere besluiten en het alsnog op te nemen voor de behartiging van publieke belangen? Herbezinning is nodig met betrekking tot situaties die niet zijn geworden wat ze moesten zijn. Kan de commissie aangeven welke route ze voor ogen heeft?

Het ging uiteindelijk allemaal om de burger. De motie-Schuurman stelde de burger centraal en ook de commissie-Leijnse werkte dit in de vraagstelling voor dit parlementair onderzoek. Die burger die zich in de afgelopen jaren steeds kritischer is gaan uiten over het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de overheid, heeft dus goed begrepen dat hij of zij maar half in beeld was. De politiek dacht wel aan de portemonnee van de burger, maar vergat dat die burger zelf veel bredere interesses heeft. Burgers wijzen de politiek erop dat er ook nog zoiets is als een samenleving en publieke diensten die goed moeten draaien. Wat ons betreft is het tijd voor een culturomslag bij de overheid zelf. De belangen van de samenleving dienen voortaan uitgangspunt te zijn, al was het maar om een correctie aan te brengen op een beleid dat veel te eenzijdig gericht was op efficiency en kostenreducties. Het gaat er om dat Nederland als land aantrekkelijk blijft, dat publieke voorzieningen op orde zijn en goede kwaliteit leveren en dat er een overheid is die ook daarover waakt. Het gaat, kortom, om het schragen en het zekerstellen van het publieke belang. Dat is uiteindelijk de kerntaak van de overheid.

Ik sluit af. De ChristenUnie-fractie en de OSF-fractie zijn dik tevreden met dit rapport en de aanbevelingen. Wij

menen dat dit parlementair onderzoek naar privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten alleszins geslaagd is. Waarvoor alle complimenten aan de commissie en aan het team van wetenschappers dat de commissie ondersteund heeft in haar werkzaamheden. Het gaat al met al om een complexe materie waarin de commissie klaarheid heeft gebracht. De verbetervoorstellen inzake de parlementaire besluitvorming rond privatiserings- en verzelfstandigingstrajecten maken de rol van de wetgever beduidend sterker. Ook die van de Eerste Kamer. Het rapport heeft een juiste balans tussen wetenschappelijke diepgang en praktische toepasbaarheid. Het handzame besliskader dat de commissie heeft ontworpen, dat ook door het parlement kan worden gebruikt bij de toetsing van wetsvoorstellen met betrekking tot privatisering en verzelfstandiging, is daarvan een perfect voorbeeld. Onze fracties hopen dat veel van dit rapport wordt omgezet in een nieuwe aanpak, zowel van het werk in deze Kamer als met betrekking tot de vormgeving van het openbaar bestuur en de parlementaire democratie in den brede. Zij steunen daarom de conclusies en zouden graag zien dat deze Kamer de aanbevelingen van de commissie overneemt. Met dit gezaghebbende rapport heeft de senaat zich van haar beste kant laten zien. De rol van "chambre de réflexion" is ook nu weer waargemaakt.



De heer **Holdijk** (SGP):

Voorzitter. In de vergaderingen van het College van Senatoren van 9 en 23 oktober jongstleden is gesproken over de vraag welke wijze van behandeling het op 30 oktober door de commissie aan de Kamer aangeboden rapport ten deel zou moeten vallen. De voorzitter stelde vast dat het in eerste instantie vandaag om een vaststellingsdebat zou moeten gaan en dus niet om een beleidsdebat, ook niet een intern beleidsdebat. Verder was de vraag of dit debat door fractievoorzitters of andere fractieleden zou moeten worden gevoerd. De opvattingen daarover in het College van Senatoren verschilden. Ik moge het aan de voorzitter overlaten of hij mij als fractievoorzitter dan wel als gewoon fractielid wenst te beschouwen in dit debat. Hoe dat ook zij, vaststaat dat het rapport een belangrijk onderwerp betreft dat ons aller aandacht meer dan waard is. Graag complimenteer ik de leden van de commissie en allen die hen terzijde hebben gestaan met hun inzet. Men is er in geslaagd om binnen de voorgenomen termijn van een jaar met een afgerond en gedegen rapport te komen.

In dit debat staat mijns inziens de vraag centraal of de Kamer het rapport op hoofdlijnen kan aanvaarden als het hare en of de conclusies en aanbevelingen in hoofdlijnen kunnen worden overgenomen. Wat dat laatste betreft zal mijn standpunt ter zake blijken bij de stemming over een nog in te dienen motie.

Zoals bekend, was mijn fractie destijds tegen het voorstel tot instelling van een enquête dat met de meerderheid van een stem evenwel werd aangenomen. Vastgesteld kan worden dat niet het rapport van een parlementaire enquêtecommissie voor ons ligt. Het betreft een wetgevingsonderzoek en waarschijnlijk daardoor is dit onderzoek een positiever lot beschoren geweest dan het enquêtevoorstel van 1981 dat destijds in deze Kamer met 39 tegen 23 stemmen werd verworpen. Het ging bij dit wetgevingsonderzoek dan ook niet om waarheidsvinding als zodanig, het ging wel om een uniek onderzoek, al blijf ik bij mijn opvatting zoals ik die op 15 maart 2011 in het debat

Holdijk

over de wenselijkheid van een parlementaire enquête verwoordde, namelijk dat een onderzoek als het onderhavige materieel niet wezenlijk verschilt van het onderzoek "Tussen beleid en uitvoering", dat tussen 2002 en 2004 is uitgevoerd, gewoon, door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat, onder leiding van de toenmalige leden de heer Van Thijn en mevrouw Bemelmans-Videc. Die commissie moest haar arbeid echter met aanzienlijk bescheidener middelen uitvoeren dan de huidige onderzoekscommissie. Dat heeft uiteraard ook het resultaat van die commissie beïnvloed. Los van het resultaat van beider arbeid kan men mijns inziens vanuit een formele optiek slechts van een statusverschil tussen beide commissies en dus van hun rapport spreken.

De verdienste van het voorliggende rapport van de commissie acht ik voornamelijk gelegen in het evaluatieve karakter daarvan. De positieve en negatieve gevolgen van en ervaringen met privatiserings- en verzelfstandigingsprocessen worden helder gemaakt. Daarnaast beschouw ik het als positief dat de kwaliteit van het politieke besluitvormingsproces onder de loep is genomen.

Het is mij opgevallen dat externe belangstellenden voor dit onderzoek de vrees hebben geuit dat de onderzoekers zich zouden kunnen laten leiden door politieke belangen. Over de vraag of die vrees gegrond is, zou ik in dit stadium geen oordeel willen uitspreken. Het rapport heeft uiteraard ook een politiek karakter, maar de politiekbrede samenstelling van de commissie lijkt mij er bij voorbaat garant voor te staan dat een eenzijdige partijpolitieke benadering niet in de rede ligt. Ik hoop dan ook dat dit niet het vervolg bij de behandeling van dit rapport zal zijn.

Ter afsluiting. Hopelijk leiden de lessen van de geschiedenis op termijn tot winst voor de toekomst. Om het met de woorden, in vertaling weliswaar, van Jacob Burckhardt te zeggen: geschiedenis maakt niet slim voor een volgend moment maar wijs voor altijd.



De heer **Nagel** (50PLUS):

Mijnheer de voorzitter. Mag ik mij om te beginnen aansluiten bij de vorige sprekers die de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten de terecht complimenten hebben gegeven die natuurlijk ook gelden voor de toegevoegde staf. De aangeboden rapporten zijn helder, indrukwekkend wat betreft de analyse en het startpunt van een betere parlementaire werking en controle. Indrukwekkend is ook de degelijkheid en de hoeveelheid werk van de commissie onder leiding van ons lid Roel Kuiper.

Ik zal als woordvoerder van een kleine fractie pogen geen herhaling van andere betogen te presenteren. Wel heb ik enkele vragen, vooral met betrekking tot de rol van de Eerste Kamer, die wellicht kunnen leiden tot een nog grotere duidelijkheid over een aantal goed doordachte aanbevelingen.

De 50PLUS-fractie onderschrijft het uitgangspunt dat het Nederlandse parlement de eigen informatiepositie en controlerende functie moet versterken. 30 jaar privatiseren en verzelfstandigen van overheidsdiensten hebben inderdaad getoond dat de verbindingen tussen overheid, uitvoerende diensten en burgers toe zijn aan herstel en vernieuwing. Ook wij onderschrijven dat er aanvankelijk een breed politiek en maatschappelijk draagvlak was

voor privatiseringen en verzelfstandigingen. Het feit dat 41% van de Nederlanders daar inmiddels spijt van heeft en vindt dat dit schadelijk was voor publieke belangen, is veelzeggend. Met als bijkomend effect dat niet meer voor iedereen duidelijk is wie waarover gaat. De naderende winter en de vrees voor het niet goed functioneren van ons spoorvervoer is daar een aansprekend voorbeeld van. Het raakt, zoals de commissie terecht constateert, de burger in zijn dagelijks functioneren. In dat verband is ook interessant wat op pagina 23 van de bijdrage van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wordt gesignaleerd, namelijk dat de overheid vaak geneigd is om in plaats van het maatschappelijk belang te dienen, onder invloed van een kleine groep insiders een beleid te maken dat voor die groep zelf goed uitpakt, maar de samenleving als geheel tekortdoet. Wat is de visie van de commissie op dit punt en hoe hiermee om te gaan?

In het hoofd rapport "Verbinding verbroken?" wordt geconstateerd dat de Eerste Kamer geen beleidsdebatten heeft gehouden over privatisering en verzelfstandiging. Heeft de commissie een suggestie hoe deze omissie in de toekomst voorkomen kan worden? Naast dit punt op pagina 64 lezen wij op pagina 47 bij de aanbevelingen onder het kopje Overkoepelend debat: "Het parlement denkt op (te) weinig momenten gericht na over de ontwikkeling van het openbaar bestuur. Daarom zou het goed zijn als de Eerste Kamer periodiek een debat over de staat van het openbaar bestuur voert." Onze vraag is: hoe denkt de commissie concreet waarborgen te kunnen scheppen dat deze debatten periodiek plaatsvinden?

Met bijzondere interesse heeft de 50PLUS-fractie gekeken naar het onderdeel "rol van de Eerste Kamer". Het is aan de senaat zelf, zo schrijft de commissie, om de eigen agenda zo in te richten dat hij kan toekomen aan een tijdgenoot en niet te laat debat over privatisering en verzelfstandiging. Daaruit vloeit volgens de commissie voort dat de Eerste Kamer in een vroeg stadium kan laten weten op welke wijze wetgeving zal worden beoordeeld.

Bij de aanbevelingen wordt gesteld dat de Eerste Kamer in een eerder stadium betrokken dient te worden bij de besluitvorming over privatisering of verzelfstandiging. In het besliskader wordt bij stap 1, het voornemen, gesteld dat onder andere de Eerste Kamer op de hoogte moet zijn om zich hierover te kunnen uitspreken. Bij de procesmatige richtlijnen wordt pleit dat de Eerste Kamer in dat geval kan wijzen op belangrijke aspecten met betrekking tot de kwaliteit van de wetgeving. Onze vraag is of de commissie nog eens kan schetsen welke rol de Eerste Kamer zou moeten spelen in het proces, naast de advisering door de Raad van State en het politieke primaat van de Tweede Kamer. Zou dit moeten leiden tot een ander tijdspad dan nu het geval is?

Deze vraag wordt bij ons herhaald bij stap 2, het ontwerp, waarin aan de orde komt dat vroegtijdige bespreking van het voornemen tot privatisering of verzelfstandiging kan uitmonden in een principebesluit om wel of niet met de plannen door te gaan, mede gelet op voldoende parlementaire steun. Naast deze herhaalde vraag is een ander bijkomend en voor de Eerste Kamer niet onbelangrijk punt: hoe te oordelen of te handelen als de Tweede en Eerste Kamer in meerderheid een verschillend oordeel hebben. Dat kan zeker nu actueel zijn. In feite speelt dit ook bij stap 3, waarbij de Eerste Kamer tegelijkertijd wordt geïnformeerd over indiening bij de Tweede Kamer. De bedoeling is toch niet dat dit vrijblijvend is? Hoe verhoudt dit zich tot de rol van de Raad van State?

Nagel

Op pagina 325 van het deelrapport wordt erop gewezen dat de burger maar beperkt voorkomt in de parlementaire beraadslagingen, zeker in zijn rol als consument. Die consument moet niet alleen keuzevrijheid krijgen, maar ook beschermd worden tegen de negatieve gevolgen van marktwerking. Dat laatste is naar onze mening zeker bepalend geweest voor de omslag in het denken over dit onderwerp.

De 5OPLUS-fractie is de commissie erkentelijk dat zij al deze facetten zo duidelijk over het voetlicht heeft gebracht en steunt de aanbevelingen op hoofdlijnen.



De heer **Bröcker** (VVD):

Mijnheer de voorzitter. Ook mijn fractie wil de commissie van harte complimenteren met het rapport dat we vandaag bespreken. Uiteraard wil de VVD-fractie de commissie en de staf bedanken voor het goede en grondige werk dat binnen de termijn van een jaar en naar ik aanneem binnen de begroting, zoals ooit door ons is aangestipt, is verricht.

De commissie heeft naar de mening van mijn fractie een zeer afgewogen en goed beeld geschetst van de verzelfstandigingen en privatiseringen in Nederland de afgelopen twintig jaar. Het rapport geeft een systematische terugblik op de parlementaire besluitvorming. De analyses en conclusies kunnen wij goed plaatsen en onderschrijven. De commissie geeft geen appreciatie van de uitkomsten van verzelfstandiging en privatisering, en dat was ook het plan, want dit zou een ander soort onderzoek en studie vergen. Zij heeft er in de ogen van mijn fractie terecht voor gekozen om in te gaan op de politieke en bestuurlijke consequenties.

Toch wil ik wel even kwijt dat ervoor moet worden gewaakt dat de indruk ontstaat dat we de verkeerde weg zijn ingeslagen met het verzelfstandigings- en privatiseringsbeleid in Nederland. Het rapport en de onderliggende verslagen, die ik met veel belangstelling heb gelezen, refereren aan beleidsbeslissingen, waarvan sommige terugkijkend, met wijsheid achteraf, in de ogen van mijn fractie bepaald niet het beoogde resultaat hebben gebracht. Ik denk bijvoorbeeld aan de privatisering van het loodswezen die meerdere malen in de verslagen wordt aangehaald.

Ik denk dat we niet uit het oog moeten verliezen dat zelfstandige bestuursorganen, de zbo's, aantoonbaar verbeterde dienstverlening tegen lagere kosten hebben opgeleverd. Geprivatiseerde onderdelen van de overheid zijn blootgesteld aan de tucht van de markt. Ik erken dat er beperkingen zijn aan de tucht van de markt, maar ik constateer ook dat het soms jaren duurt voordat dit soort partijen in staat zijn net zo flexibel en adaptief te zijn als gevestigde of nieuwe marktpartijen.

Bijlage 3 van het deelrapport van de commissie geeft een overzicht van de privatiseringen en verzelfstandigingen in de laatste twintig jaar. Als je al die namen ziet op deze indrukwekkende lijst, moet je toch concluderen dat de overgrote meerderheid goed functioneert, zeg ik zonder dat ik daar diepgaand onderzoek naar heb gedaan.

De commissie heeft vier sectorspecifieke casus geselecteerd die, mogelijk met uitzondering van de NS, geplaatst kunnen worden in de categorie privatisering. De selectiecriteria zijn helder in het deelrapport beschreven. Wat mijn fractie mist, is een casus in de categorie zogezegd grote verzelfstandigingen. Mijn fractie zou graag van

de commissie willen horen wat de overwegingen bij deze keuze zijn geweest.

Mijn fractie onderschrijft uiteraard op hoofdlijnen de door de commissie opgestelde aanbevelingen. In aanvulling op de punten die door de collega's zijn genoemd, zal ik in dit debat nader ingaan op drie onderdelen: het eenduidig besliskader, de borging van de regie en last but not least de rol van de Eerste Kamer.

De commissie doet de heldere aanbeveling om bij toekomstige besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging een overzichtelijk en eenduidig besliskader te hanteren. Ze heeft daartoe een concreet voorstel ontwikkeld. Mijn fractie ondersteunt deze aanpak. In de verslagen lees ik echter dat de afgelopen twintig jaar door ambtenaren, de SER, de WRR, (beleids)auditors, wetenschap en advieskantoren allerlei kaders, ladders en beslisbomen zijn ontwikkeld, vaak met verschillende invalshoeken.

Het is in onze ogen goed dat de commissie een poging heeft gedaan om een besliskader te ontwikkelen waarbij het parlement nadrukkelijk betrokken is. Zoals de commissie zelf ook constateert, hebben verzelfstandiging en privatisering van overheidsdiensten vaak brede maatschappelijke effecten. Het beleids- en beslissingsproces is, zeker bij langere trajecten, onderhevig aan de grillen van het maatschappelijke denken over publieke taken, publieke belangen en daarmee de rol van de overheid. Een meer integraal opgezet besliskader definieert de rol van de verschillende actoren in de keten van beleidsvorming tot evaluatie. Of dit tot een verbetering zal leiden is met name afhankelijk van centrale regie en discipline, maar ook flexibiliteit en samenwerking van de actoren in de keten, inclusief het parlement.

Met betrekking tot borging van de regie doet de commissie de aanbeveling om het ministerie van Binnenlandse Zaken de regierol te geven. Mijn fractie ondersteunt dit. We moeten echter wel constateren dat al sinds midden jaren negentig de regierol bij de organisatie van de rijksdienst en verzelfstandigingen bij dit ministerie ligt. Ook heeft lange tijd de ambtelijke Toetsingscommissie Verzelfstandigingen (TCV) bestaan, waarin ambtenaren van Binnenlandse Zaken en Financiën verzelfstandigingsvoorstellen van departementen toetsen aan de geldende kaders. Deelt de commissie de constatering van mijn fractie dat de bestaande praktijk en rolverdeling waarschijnlijk met onvoldoende gezag en zichtbaarheid worden uitgevoerd? Om het kader te schetsen verwijs ik ook naar de opmerking van de heer Tjeenk Willink in het gesprek met de commissie dat de veronderstelling dat de rijksoverheid een eenheid is, een feitelijke constatering is die niet klopt.

Uit het rapport van de commissie rijst dan ook het beeld dat algemene kaders politiek niet verschrikkelijk interessant zijn, terwijl een individuele casus dat vaak wel is. Een individuele casus is tastbaar en velen hebben er een mening over. Dit geldt in ieder geval voor het betreffende vakministerie. Ik denk maar even aan het al genoemde NS-dossier, de post en Schiphol. Deelt de commissie de observatie van mijn fractie dat de doorzettingskracht van een beleids-DG op een individuele casus vaak groter is gebleken dan de weerstand van de kaderbewakers, zoals ik het maar omschrijf? Hoe wordt in de voorstellen van de commissie de regie in de toekomst beter geborgd?

Mijn fractie steunt de aanbeveling om onder de regie van het ministerie van BZK een expertisecentrum in te richten. In het verslag van de gesprekken van uw commissie wordt er onder anderen door de heer Tjeenk Willink

Bröcker

terecht op gewezen dat ministeries systeemkennis hebben verloren. Zij weten hoe de democratische staat werkt, maar hebben ook onvoldoende kennis van de markten waaraan een publieke taak is uitbesteed. De beoogde regierol van het ministerie van BZK, in combinatie met een expertisecentrum, die niet enkel de kaders bewaakt, maar concreet waarde toevoegt in beleid en uitvoering, vereist naar de mening van mijn fractie gerichte investeringen in deskundigheid. Mijn fractie heeft hierbij echter een compacte groep voor ogen, geen groot expertisecentrum maar een zeer gerichte, deskundige en compacte groep, die in de praktijk waar nodig ook gerichte regie voert over bijvoorbeeld de inhuur van externe input. In al deze dossiers is dat uiteraard vaak noodzakelijk. Mijn fractie is van mening dat de inkoop gericht en onder regie moet plaatsvinden, want een van de dingen waaraan wij de afgelopen jaren over het algemeen geen gebrek hebben gehad in veel van deze dossiers, zijn stapels grote rapporten van externe consultants. Enerzijds zien wij de noodzaak daarvan soms wel in, maar anderzijds verwachten wij dat zo'n expertisecentrum daarbij ook zelf een sturende regierol heeft.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Ik kan de redenering van collega Bröcker heel goed volgen. Tegelijkertijd wil ik hem voorhouden dat zijn partij, zowel in de Tweede Kamer als hier, altijd een enorm voorstander is van afslanken en kleiner maken van de overheid en van het verwijderen van alle bureaucratie. Nu pleit hij er echter voor om op dit fundamentele terrein expertise vast in huis te hebben. Hoe verdraagt dat zich tot elkaar? Of is dit een oproep om de rijksoverheid weer uit te breiden?

De heer **Bröcker** (VVD):

Nee, dit is een oproep om in het concrete geval van het ministerie van BZK met een expertisecentrum heel gericht te investeren in hoogwaardige kwaliteit die gericht de regierol heeft ten aanzien van externe input uit binnen- en buitenland voor dossiers waarover men de regie voert. Ik praat dus eerder over kwaliteit dan kwantiteit. Ik begrijp uw opmerking, maar ook een slanke overheid kan in haar focus en in haar deskundigheid met compacte groepen haar werk doen.

Een fundamenteel punt is al aangehaald door de heer Nagel van 50PLUS. Als relatieve nieuwkomer in deze Kamer heb ik het verslag van de gesprekken van de commissie met voormalige leden van deze Kamer met veel belangstelling gelezen. Het schetst in mijn ogen duidelijk de dilemma's rond de invulling van de rol van deze Kamer als "chambre de réflexion". In dat verband heeft mijn fractie een aantal vragen over de aanbevelingen 8 tot en met 11 op pagina 13 van het rapport. De commissie hanteert in die paragrafen begrippen als "parlement", "de Kamers" en "de Staten-Generaal". Kan de commissie in de beantwoording iets concreter zijn over de rol of het aandeel van deze Kamer in de aanbevelingen 8 en 9?

In de gesprekken met voormalige leden, waaraan ik eerder refereerde, is de rol van deze Kamer in de voorbereiding van besluitvormingstrajecten aan de orde geweest. Daar werd door oud-leden verschillend over gedacht. Mijn fractie hoort graag van de commissie wat zij in aanbeveling 10 voor ogen heeft met de voorgestelde betrokkenheid bij besluitvorming over privatisering of verzelfstandiging. Dit dossier is voor het bestuurlijk ontwerp van de Staat, zoals de commissie het schrijft, van

uitermate groot belang voor deze Kamer, maar geldt dat ook niet voor andere grote dossiers? De heer Nagel vroeg het al: in hoeverre heeft dit gevolgen voor de rol van de Raad van State en de relatie tussen deze Kamer en de Raad van State?

Een ander heel praktisch punt is hoe de commissie aankijkt tegen de capaciteit van deze Kamer, mede gelet op de inherente beperkingen van deze Kamer in tijd en menskracht.

In aanbeveling 11 wordt gerefereerd aan het ontwikkelen van toetsingskaders door een tijdelijke commissie van de Eerste Kamer. Hoe moet ik dit plaatsen, gelet op de aanbeveling van de commissie om te komen tot eenduidiger beslis-kaders?

Ik meen in de stukken ook ergens gelezen te hebben dat de Tweede Kamer belangstelling heeft voor dit rapport en dat leden van de Tweede Kamer het rapport zelfs al hebben opgevraagd. Naar de mening van mijn fractie zal de Tweede Kamer actief moeten worden betrokken bij de verdere uitwerking van de aanbevelingen van de commissie. De rode draad in dit rapport is de rol van de Staten-Generaal, de Kamers of het parlement, zoals die op vele plaatsen door de commissie is omschreven. Mijn fractie legt het politieke primaat bij de Tweede Kamer, maar hoopt van harte dat de Tweede Kamer samen met deze Kamer gaat optrekken in het vervolg op dit onderzoek.



De heer **Van Dijk** (PVV):

Voorzitter. Allereerst wil ik bij dezen mijn waardering uitspreken voor de onderzoekscommissie voor het opleveren van dit onderzoeksrapport "Verbinding verbroken?". Het kan de commissie niet ontzegd worden dat zij veel werk heeft verricht. Het is dan ook jammer dat dit onderzoek volgens de leden van de fractie van de PVV absoluut misplaatst is in de Eerste Kamer. Dit onderzoek had uitgevoerd moeten worden door de Tweede Kamer. Daar ligt het politieke primaat en daar worden als eerste de vragen gesteld over die publieke diensten die sinds de privatiseringsoperaties niet meer goed functioneren, zoals het openbaar vervoer. Het had dus voor de hand gelegen dat men daar tot het naadje van de kous gegaan was om te begrijpen wat er structureel aan de hand is met deze geprivatiseerde publieke diensten. In de Tweede Kamer zijn de leden voltiids aangesteld om hun controlerende taak als volksvertegenwoordiger uit te oefenen. De Eerste Kamer doet men erbij. Een zwaar onderzoek als het onderhavige had men derhalve, zowel qua onderwerp en qua functie van de Kamers als qua tijdsbeslag daar moeten uitvoeren. De leden van mijn fractie hebben, toen deze Kamer hierover besloot, niet voor niets dit voorstel afgewezen.

Nu het rapport er echter ligt, hebben de leden van de PVV-fractie niet uitsluitend lof voor het onderzoek. Er zijn een aantal schokkende bevindingen boven water gekomen die vervolgens slechts in enkele alinea's zijn afgedaan. Ik concentreer me in dit verband op twee punten, ten eerste de marktwerking. We lezen op bladzijde 5 van het hoofdrapport over de motieven voor privatisering en verzelfstandiging: "het beheersen van de overheidsfinanciën en het afslanken van de rijksdienst". In de woorden van Henk en Ingrid gaat het hier om bezuinigen, maar dan ook echt bezuinigen in de zin van een kleinere overheid, niet wat we nu lezen in het regeerakkoord, waarbij men

spreekt over bezuinigen, maar in feite de lasten van de overheid op de burger afwentelt. Bezuinigen kan soms noodzakelijk zijn, maar de vraag daarbij is natuurlijk altijd: waarop bezuinigt men en op welke wijze? In het onderzoeksrapport gaat het om publieke dienstverlening waarop bezuinigd wordt door privatisering en marktwerking. Het "maakte het openbaar bestuur niet eenvoudiger, maar complexer", stelt de onderzoekscommissie op bladzijde 5, met gevoel voor understatement. Minder parlementair gezegd: het werd een puinhoop, zoals we nagenoeg elke dag in het openbaar vervoer kunnen ervaren. En waarom werd het een puinhoop? De commissie wijst op de wisselwerking tussen verzelfstandiging en marktwerking. Het is een wat ingewikkelde manier van zeggen dat marktwerking bij een aantal van deze publieke taken helemaal geen optie is. Als marktwerking voor de hand had gelegen, was er in onze op marktwerking gebaseerde economie allang sprake van een markt geweest.

Een tweede constatering van de onderzoekscommissie is dat "er geen bredere weg van maatschappelijke belangen heeft plaatsgevonden". Bedoelt de commissie hiermee niet in feite te zeggen dat de bezuinigingen op deze publieke dienstverlening hebben geleid tot een slechtere kwaliteit? De burger klaagt hierover steen en been, maar de commissie vat dit in de vage term "maatschappelijk onbehagen". Heeft de commissie hier niet een kans laten liggen om te onderzoeken in hoeverre de overheid door blinde bezuinigingsdrift verzuimd heeft te bewaken en te borgen dat deze publieke dienstverlening op het noodzakelijke kwaliteitsniveau kon blijven?

Het verzelfstandigen van een publieke dienst is op zich niet het probleem. Dat kan zelfs toe te juichen zijn. Immers, door beleid, uitvoering en controle in drie zelfstandige organen te beleggen, kan transparantie worden bereikt in de effectiviteit van beleid en uitvoering. Heeft de commissie verzuimd te onderzoeken in hoeverre de overheid tekort is geschoten door verzelfstandiging te mengen met bezuiniging en een volstrekt ondoelmatige, kunstmatige creatie van marktwerking?

Het tweede punt waar het onderzoeksrapport wel aan raakt, maar waarbij evenzeer grote vragen niet beantwoord worden, is het punt van de Europese regelgeving. Op bladzijde 13 van het rapport beveelt de commissie aan om meer duidelijkheid te krijgen over de invloed van EU-regelgeving. De vraag die de commissie zich stelt, is hoeveel beslissingsruimte de Staat heeft bij de uitvoering van Europese richtlijnen. Het beeld dat de commissie schetst op de badzijden 45 en 46 van het rapport is ontluisterend. Het blijkt dat de regering vaak "voorop liep" en zelfs verder ging dan "Brussel" voorschreef. Tussen de regels rijst het beeld op dat de regering bij belangrijke privatiseringsbesluiten Europese regelgeving als dwingende eis heeft opgevoerd, terwijl er in werkelijkheid geen enkele noodzaak vanuit de Brusselse richtlijnen was af te leiden om tot de betreffende privatiseringsconstructies over te gaan. Waarom zegt de commissie hier niet ronduit dat de regering het parlement bij de neus heeft genomen? Feitelijk heeft het parlement verzuimd zichzelf inzicht te verschaffen in de feitelijke ruimte voor een eigen Nederlands beleid in de uitwerking van de Europese richtlijnen en heeft het klakkeloos de drogredeneringen van de regering gevolgd. Waarom heeft de commissie verzuimd om te onderzoeken in hoeverre de regering het parlement feitelijk heeft voorgelogen over de betekenis van de Europese regelgeving?

Twee massieve bevindingen van de commissie, maar een gemiste kans om juist daarop door te pakken. Het is een onderzoek waarin inderdaad een aantal belangwekkende zaken boven water zijn gekomen. Jammer dat het onderzoek half af is en dat de commissie juist daar is gestopt waar het nodig was om de onderste steen boven te krijgen. Jammer ook, dat de commissie deze twee punten in haar waslijst van constatering en aanbevelingen niet prominent tot speerpunt maakt.

Ten slotte, gezien de kritiek die uit het rapport naar voren komt op de veel te passieve rol die de Kamers gespeeld hebben in de privatiseringsdiscussie, is het des te beschamender dat niet juist de Tweede Kamer is overgegaan tot het instellen van dit onderzoek.



De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik sluit me om te beginnen graag aan bij de door velen uitgesproken waardering voor het werk van de parlementaire onderzoekscommissie. Voor ons ligt een grondige analyse van 30 jaar privatiseren en verzelfstandigen van overheidsdiensten, voorzien van een aantal belangrijke aanbevelingen. Je zou kunnen zeggen dat dit een typisch Eerste Kameronderzoek is. Natuurlijk, dat is een nieuw genre waarvan het eigensoortige nog moet worden gedefinieerd, maar dit onderzoek zet wat mijn fractie betreft de goede toon. Het is een wetgevingsonderzoek dat de kwaliteit van het wetgevingsproces centraal stelt, natuurlijk in relatie tot de effecten, uitvoerbaarheid, toezicht enzovoorts. Het verheldert de positie van overheid en parlement, zowel in de feitelijke als in de gewenste vorm. En uit alles blijkt dat het onderzoek er niet op gericht was om ideologische keuzes te maken, partijpolitieke voorkeuren te beoordelen of hoofdrolspelers voor het een of ander verantwoordelijk te houden. Complimenten dus voor de commissie, haar voorzitter en de ondersteunende staf voor hun inzet, hun inzicht en hun wijsheid.

Op hoofdlijnen kunnen we ons zeer goed vinden in het rapport. Ik wil in mijn bijdrage vandaag een paar punten onderstrepen in het kader van lessen die te trekken zijn uit dit onderzoek. Om te beginnen betreft dat de processen van privatiseren en verzelfstandigen an sich. Ik zei al dat het goed is dat de commissie zich niet heeft gewaagd aan de ideologische en partijpolitieke discussie, maar die laag zit er natuurlijk wel in. Er is nu eenmaal verschil van mening over hoe de samenleving het best kan worden ingericht – dit kwam zonet even aan de orde bij een interruptie – en welke rol de overheid, de markt, de samenleving zelf en andere partijen daarin moeten spelen. En precies op dat punt zijn de afgelopen decennia belangrijke verschuivingen opgetreden, die door sommige partijen zijn verwelkomd en door andere verguisd. Woorden als liberalisering, marktwerking, privatisering worden nu eens als de banier van de heilstaat van de vrije markt gebruikt, dan weer als doembeeld van de neoliberale afbraak van de verzorgingsstaat.

De analyse van het onderzoeksrapport maakt duidelijk dat beide beelden eenzijdig zijn. Zowel een organisatie van publieke belangen als overheidsdienst, als een meer verzelfstandigde vormgeving kunnen goed uitpakken. Het rapport laat ook zien dat de fundamentele discussie over privatisering niet heeft geleid tot een gedeelde visie. In de jaren tachtig ging het maar beperkt om visie, en vooral om bezuinigingen door het verkleinen van de overheid.

Ganzevoort

Door bepaalde taken op afstand te zetten, werd dat doel bereikt. Dat is op de keper beschouwd een twijfelachtige redenering. Inderdaad wordt daarmee de overheid in strikte zin kleiner, maar als deze taken voor de samenleving nog steeds moeten worden verricht, dan moeten ook de kosten daarvan nog steeds door de samenleving worden opgebracht. Of dat via de centrale of decentrale overheid, via de markt of nog anders wordt gedaan, is voor een deel optisch en voor een deel afhankelijk van de visie die we hebben op de eigen rol en verantwoordelijkheid van overheid, markt en samenleving. In dat licht is het verhelderend om de paradox te zien dat het openbaar bestuur, dat al die belangen weer moet afwegen, daarmee dus helemaal niet eenvoudiger en overzichtelijker wordt, maar juist complexer.

In de jaren negentig, zo maakt de commissie duidelijk, verschoof de argumentatie en werd gesteld dat een meer bedrijfsmatig functioneren van overheidsdiensten zou worden aangemoedigd door verzelfstandiging, marktwerking en concurrentie, en dat daardoor effectiever en efficiënter zou kunnen worden gewerkt. Dat blijkt voor een deel inderdaad het geval, maar de paradox op dit punt is dat daarmee het publieke belang onder druk kan komen te staan, zodat de uiteindelijke kwaliteit en beschikbaarheid van de te leveren diensten achteruit kunnen gaan. Dat raakt natuurlijk aan de meest fundamentele paradox, die door sommigen al is benoemd. Ik zeg het nu in eigen woorden: bij veel van de taken en diensten is het uiteindelijk ook een zoeken naar een balans tussen zaken als brede toegankelijkheid of solidariteit, kwaliteit en betaalbaarheid. Tussen die drie zit onvermijdelijk een enorme spanning, omdat ze nooit alle drie volledig te realiseren zijn. Je kunt zoeken naar een optimum, maar niet naar een maximum van alle drie. Of we iets nu als een overheidsverantwoordelijkheid zien of het privatiseren, aan deze spanning ontkomen we niet.

De commissie constateert dat men in elke fase in deze geschiedenis probeert om de negatieve aspecten van het gevoerde beleid in de vorige fase bij te sturen. Dat brengt mij bij mijn eerste vraag: wat zijn nu de negatieve aspecten van de laatste fase, die waarin wij nu zo ongeveer zitten en waarin publieke belangen een grotere rol gingen spelen? Als we die negatieve aspecten beter in beeld hebben, krijgen we waarschijnlijk ook meer zicht op de richting van de komende fase, zeg maar in de komende tien jaar. Daarom vraag ik de commissie of zij iets kan zeggen over de schaduwkanten van het hedendaagse beleid en de correcties die daarop nodig zullen zijn. Ik besef dat het rapport een aantal beperkingen noemt in het systeem en een aantal punten dat moet worden aangescherpt, maar ik bedoel meer te vragen welke structurele eenzijdigheden de commissie in het huidige beleid waarneemt. In dit kader heb ik ook een concrete vraag: is er een overzicht van de nu lopende trajecten van verzelfstandiging en privatisering? Zo nee, zouden wij aan de regering kunnen vragen om zo'n overzicht op te stellen en bij te houden, zodat wij beter kunnen worden betrokken bij het traject?

De paradoxen die de commissie terecht aanwijst, hebben in onze ogen met een aantal zaken te maken. Allereerst is in de lijst van privatiseringen en verzelfstandigingen een enorme diversiteit aan overheidstaken te zien. De ideale positie in het publiekprivate spectrum zal bij al die taken steeds ergens anders liggen. De problemen die her en der gesignaleerd worden, lijken aan te geven dat zaken soms op meer en soms juist op minder afstand van de overheid moeten worden gezet. Eigenlijk zouden

we daarnaast meer inzicht moeten hebben in de factoren die bepalen wat de ideale positie is. Terugkijkend kun je vaststellen dat het soms goed uitpakte, en soms minder goed. En natuurlijk moeten we vooral ook kijken waar de besluitvormings- en sturingsprocessen, en hoe deze kunnen worden verbeterd, maar meer inzicht in de factoren die een bepaalde mate van privatisering al dan niet wenselijk maken, zou wel erg behulpzaam zijn. Daarom vraag ik de commissie of zij in haar onderzoek dergelijke factoren heeft kunnen identificeren, dan wel of zij het met mijn fractie eens is dat het in kaart brengen van dergelijke factoren een belangrijk instrument zou kunnen worden voor de ontwikkeling van effectief beleid, en voor het voorkomen van verkeerde keuzes bij toekomstige beslissingen over verzelfstandiging of privatisering. Ik begrijp dat de collega's van de PVV een voorstel hebben om nog een nieuwe commissie in te stellen, of deze commissie te belasten met een extra onderzoeksoopdracht. Wellicht is dit een deel van de invulling daarvan.

In het verlengde daarvan roept het rapport ook bij mij de vraag op of het bij toekomstige trajecten niet gewenst zou zijn om een onafhankelijke toetsing in te bouwen waarbij een advies gegeven kan worden over de geïdentificeerde factoren en over de weging van publieke belangen. Zou zo'n onafhankelijke toetsing, die ik maar vergelijk met de toetsing op privacyaspecten bij een aantal soorten wetten, op publieke belangen en op de factoren die een rol kunnen spelen in de verzelfstandiging niet ook een onderdeel kunnen zijn van het besliskader en/of van de standaardprocedure? Dat is mijn vraag aan de commissie.

Mijn fractie leest in de analyses en aanbevelingen belangrijke aanzetten tot verbetering van beleid. Die hebben betrekking op de consistentie van het beleid, op de rol van het parlement en op de borging van publieke belangen. Op die aanbevelingen ga ik graag nog nader in.

Bij de adviezen inzake de helderheid en consistentie van beleid ligt de nadruk op eenduidigheid in het begripkader, het besliskader en de regels. Dat lijken ons allemaal verstandige adviezen, ook al is de werkelijkheid waarschijnlijk zo complex dat dat niet geheel met eenduidige regels en kaders te ondervangen is. In elk geval lijkt het ons wel een goede zaak als een besliskader zoals hier voorgesteld de standaard zal worden. Maar dat roept wel de vraag op hoe zo'n besliskader die rol kan gaan spelen. Ziet de commissie voor zich dat een dergelijk besliskader wettelijk moet worden opgelegd of leven er andere ideeën hoe dit te borgen? Ik hoor daar graag nog wat meer over.

De commissie geeft ook het advies om als Eerste Kamer periodiek een debat te houden over de staat van het openbaar bestuur, gevoed door voorlichting van onder andere de Raad van State. Dat kan zeker van belang zijn, maar dan zal de thematiek naar ik aanneem wel breder zijn dan het veld dat de commissie nu onderzocht heeft. Maar hoe breed dan in de ogen van de commissie? Kan dat bijvoorbeeld ook de verhouding tussen centrale en decentrale overheden zijn, of heel andere onderwerpen? En wat is dan precies de doelstelling van dat periodieke debat? Kan dat wel net zo nuttig zijn als het huidige debat wanneer het niet voortvloeit uit een gedegen rapport zoals we nu hebben? Met andere woorden: de idee om de reflectieve en toezichhoudende rol van de Eerste Kamer te versterken waar het gaat om het openbaar bestuur spreekt ons aan, maar dat zal dan wel nader moeten worden geconcretiseerd. Ik hoor graag de ideeën hierover.

Ganzevoort

De adviezen voor een betere aansturing van de processen behelzen onder meer een dichter bij elkaar houden van beleid en uitvoering. Ook dat lijkt in het algemeen verstandig, maar we nemen aan dat hier wel weer gedifferentieerd moet worden. In sommige gevallen zal er een nauwe band blijven bestaan tussen de overheid en de uitgeplaatste dienst, maar in andere gevallen zal dat toch veel minder het geval zijn. Het wordt mij uit de tekst niet volledig helder of de commissie van mening is dat ook bij totale privatisering sprake moet zijn van blijvende sturing. Dat kan toch haast niet de bedoeling zijn, dus daarover graag wat opheldering.

Dat verschil in sturing valt, zo lijkt ons, overigens ook niet volledig samen met de positie die een instelling inneemt op het publiekprivate spectrum. Zo zijn er zbo's met een beleidsarme taakstelling en navenant beperkte overheidsbemoediging, in elk geval parlementaire bemoediging. Denk aan het Kadaster. Maar er zijn ook staatsdeelnames met een traditioneel sterke overheidsbemoediging en bijbehorende parlementaire discussies. Denk aan de ook vandaag al veel genoemde en geplaagde, maar ook ons plagende NS. Waar ondernemingsgeest, innovatie en efficiëntie moeten worden nagestreefd, daar heeft een marktomgeving voordelen. Waar continuïteit, algemene toegankelijkheid en publieke belangen voorstaan, daar is wellicht meer en blijvende overheidssturing gewenst. Ik hoor graag van de commissie of zij dit onderscheid herkent als deel van die factoren die ook bij de keuze van toekomstige trajecten een rol kan spelen en hoe zij dat in haar adviezen inzake de aansturing kan verdisconteren.

Ik kom dan bij de adviezen voor een versterking van de parlementaire rol. Daar kunnen we ons opnieuw goed vinden in de hoofdlijn, zeker ook wat betreft de relatie met de Europese regelgeving en de vraag hoe die hier wordt geïmplementeerd.

Wel komt er een vraag op bij de aanbeveling dat beide Kamers meer aandacht moeten hebben voor de uitvoering van beleid bij verzelfstandiging en privatisering. Onze vraag is hoe hier in dit advies het verschil tussen de beide Kamers tot uiting komt. We delen de wens om als medewetgever in de positie gebracht te worden om tijdig en adequaat te kunnen ingrijpen in verzelfstandigingsprocessen. Maar hoe doen we dat op zo'n manier dat daar in onze eigen rol als Eerste Kamer, ook als onderscheid met de Tweede Kamer, helder wordt? De commissie doet op dit punt wel enige suggesties, maar die neigen al snel weer naar het grotere, algemene periodieke debat. Ik zou graag wat preciezer horen hoe de commissie dan denkt over de eigenstandige rol van deze Kamer.

Ten slotte is er een reeks adviezen rond het democratisch gehalte en het toezicht. Dit is misschien wel het meest zwaarwegende onderdeel, want de grote vraag van het rapport betreft in onze ogen de kunst van het loslaten. Dat betekent een overdracht van bevoegdheden en toezicht en het lijkt erop dat juist dat in een aantal gevallen niet goed is geregeld. Of misschien op papier nog wel, maar toch geeft het burgers het gevoel dat men maar wat doet en tegelijkertijd voelen volksvertegenwoordigers zich machteloos om in te grijpen. Of het nu gaat om slechte prestaties van organisaties, exorbitante betalingen aan bestuurders, raden van toezicht die weggijken, of bestuurders die onaanvaardbare risico's nemen met gemeenschapsgeld, het overblijvende beeld is dat we iets wezenlijks uit handen hebben gegeven. Daar zitten de frustraties, niet bij het feit dat er fouten gemaakt worden – dat

gebeurt overal – maar bij de onmogelijkheid om in te grijpen. Want daar is de positie van burger en parlement ondermijnd geraakt.

We noteren in dit kader met instemming het gewicht dat de commissie geeft aan het publieke belang. We onderschrijven met de commissie ook volledig wat het onderzoek van het SCP laat zien, dat het publieke belang voor burgers niet alleen de kwaliteit en prijs van de dienstverlening betreft; dat mensen niet alleen leven naar economische motieven, maar hechten aan de kwaliteit van de samenleving als geheel.

Duurzaamheid en milieu, de leefomgeving, keuzevrijheid, veiligheid en solidariteit zijn ook indicatoren van het publieke belang. Dat moet worden geborgd, ook wanneer taken meer op afstand worden gezet. Naarmate deze generieke publieke belangen zwaarder wegen dan individuele belangen, lijkt het risico groter dat ze in een marktomgeving onvoldoende behartigd kunnen worden en is meer overheidssturing en borging nodig. Deelt de commissie deze conclusie over het verschil in publieke belangen en de gevolgen daarvan voor de plaatsing in het publiekprivate spectrum?

We waarderen de voorstellen voor een verbetering van het toezicht, van horizontale verantwoording, informatievoorziening en eenduidiger klachtmogelijkheden. Wel hebben we aarzelingen bij het advies om het democratisch toezicht vorm te geven door bijvoorbeeld directeuren of raden van bestuur in het parlement te laten verschijnen. Senator Postema wees daar ook al op. Niet alleen zal ook hier de relevantie van zulk verschijnen in het parlement afhangen van de precieze situatie – over welke instantie hebben wij het eigenlijk? – maar roept het ook weer de vraag op naar de verhouding tussen de verantwoordingstrajecten. Kort gezegd: hoe meer een organisatie op afstand is gezet door en van de overheid, des te minder ligt het voor de hand om de publieke verantwoording via parlement en overheid te laten verlopen. En des te meer is er behoefte aan andere vormen van publieke verantwoording dan de parlementaire. We horen graag een nadere toelichting op dit punt, ook als het gaat om de vraag hoe het meest adequate verantwoordingsmodel kan worden gekozen in elk specifiek verzelfstandigingsproject.

Ik rond af. Mijn fractie heeft een aantal verhelderingsvragen gesteld en ziet uit naar het antwoord van de commissie. Maar bovenal spreek ik graag namens mijn fractie de hoop uit dat er concreet gevolg zal worden gegeven aan zowel de structurele aanbevelingen als het advies om in die situaties waarin sprake is van een onvolledige besluitvorming alsnog tot een definitieve oplossing te komen, en dat zij zullen worden geborgd.

□

De heer **Van Boxtel** (D66):

Voorzitter. Ook de fractie van D66 wil graag de parlementaire onderzoekscommissie onder leiding van collega Kuiper bedanken voor het verzette werk. Professor Kuiper stelde bij de presentatie van het rapport dat een parlementaire onderzoekscommissie in de Eerste Kamer geen novum is, maar het moge duidelijk zijn dat het voorliggende rapport een stuk gewichtiger is dan het indertijd geproduceerde stukje van negen kantjes, dus ik vind dat wel een groot verschil in omvang en kwaliteit.

Complimenten voor de zeven collega's die in de commissie hebben willen plaatsnemen en uiteraard ook voor

de ambtelijke en andere ondersteuning, die heeft geleid tot dit rapport: Verbinding verbroken?

Bij de presentatie zei de voorzitter: "Onderzoek alle dingen en bewaar het goede." Wij zullen dus nu moeten kijken wat dan het goede is dat wij willen bewaren.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft in opdracht van de commissie onderzocht hoe de burger tegen het onderzoek aankijkt. 72% is positief dat er een parlementair onderzoek is gekomen en vindt dat de overheid vaker moet onderzoeken of besluiten op het gebied van privatisering of verzelfstandiging goed zijn geweest. Een belangrijke voorwaarde is wel dat er ook daadwerkelijk iets met de uitkomsten gebeurt. Er rust dus een flinke verantwoordelijkheid op onze schouders.

Er is al veel gesproken over de geschiedenis en de totstandkoming van het onderzoek. Wij hebben er indertijd onze steun aan gegeven. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid concludeerde in het jaar 2000 in haar rapport Het borgen van publiek belang dat organisaties hebben kunnen ontstaan die onvoldoende op hun functies kunnen worden afgerekend, noch door de markt, noch door de politiek. Dit jaar schreef de WRR in een rapport in opdracht van deze commissie: "Als de praktijk anders uitpakte dan de beloftes van de theorie, werd dit doorgaans geweten aan onvolkomenheden bij het in de praktijk brengen van de theorie, niet aan de theorie zelf." Dat is een interessante constatering. Gelukkig is ons denken door de jaren heen niet stil blijven staan en hebben wij ons gerealiseerd dat het debat minder moet gaan over hoe wij zaken het beste aan de markt kunnen overlaten en dat het meer moet gaan over de vraag waarom wij zaken aan de markt overlaten.

D66 wil die discussie niet puur vanuit ideologische stellingen voeren, maar pragmatisch benaderen. Mijn fractie constateert dat dit rapport geen onderzoek doet naar de wenselijkheid van het afstoten van overheidstaken naar de markt en wellicht was dat ook wel te lastig gebleken met een commissie met zo veel verschillende politieke achtergronden en kleuren, maar mijn fractie meent toch dat het van belang is om een indicatie te geven hoe D66 hier tegen aankijkt.

De vraag of de overheid onderdelen moet privatiseren of verzelfstandigen, is in beginsel een ordeningsvraagstuk en daarmee vooral een praktisch vraagstuk. Op welke wijze willen wij de samenleving vormgeven, wat regelt de Staat, wat kunnen mensen onderling organiseren en welke zaken laten wij aan de markt over? Dit type vragen moet niet te normatief worden benaderd. De door de Staat geplande economie heeft haar tekortkomingen de afgelopen decennia wel geëtaleerd, maar ook het eendimensionale marktdenken staat onder druk. Mensen handelen namelijk niet altijd rationeel en markten zijn alleen in ideale situaties efficiënt. De ordeningskracht van mensen onderling is groot – denk aan verenigingen, maar ook aan politieke partijen of coöperaties – maar blijkt sterk af te nemen als menselijke relaties anoniemer worden en mensen zich dus makkelijk aan hun taken kunnen onttrekken.

Dit rapport stelt dat besluiten over privatisering en verzelfstandiging zijn genomen om het voor burgers beter te maken. Mijn fractie meent dat enige nuancering nodig is. Besluiten omtrent dit onderwerp zijn immers mede ingegeven door bestuurlijke belangen, zoals een kleinere overheid en minder complex bestuur, en soms door financiële belangen, zoals de opbrengsten uit de verkoop van staatsbedrijven, bijvoorbeeld bij KPN, en minder over-

heidsuitgaven. Efficiency is het meest gebaat bij de markt. Voorwaarde is dan wel dat de Staat als sterke marktmeester zijn verantwoordelijkheid neemt. Van belang is ook dat markten betwistbaar zijn. Gevestigde belangen dienen zo min mogelijk geborgd te zijn. Nieuwe ideeën moeten de gevestigde orde kunnen doen wankelen. De Staat moet voor concurrentie zorgen en de tucht van de markt stimuleren.

Bij de start van de onderzoekscommissie heb ik de voorzitter het rapport Ordening op Orde van de Mr. Hans van Mierlo Stichting ter hand gesteld. Een van de invalshoeken van dit rapport is dat er naast markt en overheid ook aandacht wordt besteed aan wat genoemd wordt "mensen onderling", een fenomeen dat wij in de huidige samenleving, anno 2012, weer op een interessante manier de kop op zien steken. Denk aan buurtbewoners die in onderlinge samenwerking zonnepanelen laten aanleggen in hun straat, die een plan maken om een met biomassa gestookte centrale voor hun dorp of gemeente te realiseren of die onderling een regeling treffen voor aanvullende verzekeringen. Ook internationaal zien wij dit verschijnsel, zoals bij de oprichting van kleine coöperaties, gekoppeld aan het verstrekken van microkredieten. Met die instrumenten stellen de mensen zichzelf in staat om in hun levensonderhoud of energiebehoefte te voorzien. Eind negentiende eeuw, met de opkomst van de coöperaties, was de organiserende kracht van mensen al van groot belang.

Met deze voorbeelden wil ik aangeven dat heel veel cyclisch is. Soms doen mensen het zelf. Dan wordt iets groter en is het een marktpartij die het regelt. Vervolgens neemt het vertrouwen in de marktpartij af en neemt de overheid het over. Op een gegeven moment is het voor de overheid weer te veel en komt de discussie op of een zaak niet terug naar de mensen of naar het bedrijfsleven moet. Overigens vind ik de analyse van wat mensen onderling en zelf kunnen doen, in het rapport onderbelicht gebleven. Het rapport is sterk bestuurskundig. In het rapport lijkt te worden uitgegaan van een wat statische samenleving en een overheid die slecht voorbereid aan de privatiseringsoperatie begon. Mijn fractie meent dat veel, maar niet alles in een bestuurlijk kader is te vatten. De samenleving is echter dynamisch, niet statisch, en constant aan verandering onderhevig. De commissie concludeert dat marktwerking en liberalisering belangrijke motieven zijn geweest voor privatisering en dat de overheid zich daarbij niet altijd rekenschap heeft gegeven van het belang van goed functionerende markten. Mijn fractie had graag gezien dat ook de rol van de overheid als marktmeester in dat opzicht kritisch tegen het licht was gehouden, want die zaken moeten wel hand in hand gaan. Ik vraag hier graag het oordeel van de commissie over.

Niettemin is het onderzoek op heel veel terreinen verhelderend. De rol van het parlement is uitvoerig onder de loep genomen en mijn fractie maakt uit het rapport op dat het parlement in de jaren tachtig enigszins overvallen werd door de privatiseringsdrang van de overheid. Dat is wellicht geen schande, aangezien de commissie concludeert dat ook de regering niet altijd een algemene visie had op de volgorde van privatisering en liberalisering. Kenmerkend voor de besluitvorming, zo constateert de commissie, is dat het parlement in elke fase van de beslissingen uit de vorige fase correcties moet plegen. Uit het rapport blijkt dat er fouten zijn gemaakt. Soms werden die veroorzaakt door de onoplettendheid van de regering, zoals bij het per ongeluk meeprivatiseren van de post. Soms zijn de fouten juist veroorzaakt door het parlement, dat

wellicht iets te overrijverig was met het aannemen van het amendement dat het overgangsregime voor het later failliet gegane Kliq. Ik val overigens collega Bröcker en anderen bij met de opmerking dat ik de begrippen Eerste Kamer, Tweede Kamer, parlement en Staten-Generaal soms wat door elkaar vind lopen in deze passages. Het lijkt me goed als dit nog een keer helder terugkomt.

Wij hebben geleerd van fouten in het verleden en het parlement wenst steeds nauwer betrokken te worden bij de besluitvorming. Naarmate de tijd vordert, wordt de burger steeds minder alleen als klant gezien en krijgt het parlement steeds meer oog voor andere publieke belangen. D66 is van mening dat dit rapport terecht vaststelt dat het belang van de burger breder dient te worden getrokken dan alleen het belang van de burger als consument. Mijn fractie ondersteunt de observatie dat de burger meer is dan alleen de individualistische homo economicus en zich wel degelijk zorgen maakt om de kwaliteit van de publieke ruimte en de publieke samenleving. D66 meent dat een bredere weging van publieke belangen gewenst is en deelt dan ook de conclusie van de commissie dat de politieke weging van publieke belangen, zeker op het gebied van infrastructuur en mobiliteit, meer aandacht verdient.

De commissie komt met een achttiental aanbevelingen die tot doel hebben om de toekomstige privatiseringen en verzelfstandigingen in betere banen te leiden en die ook moeten leiden tot betere controle- en sturingsmogelijkheden. Wij proeven in het rapport de behoefte aan een grotere rol van de Eerste Kamer. Niet alleen dient deze Kamer eerder betrokken te worden bij de besluitvorming, maar de commissie beveelt ook aan dat deze Kamer tijdelijke commissies instelt, zoals in het Verenigd Koninkrijk ook staande praktijk is. Kan de commissie uiteenzetten waarom zij meent dat de Eerste Kamer een grotere rol zou moeten spelen dan nu? Licht het primaat ten aanzien van regeringsvoorstellen niet bij de Tweede Kamer? Ook zou mijn fractie graag van de commissie vernemen hoe zij die taken rijmt met de rol van de Kamer als chambre de réflexion. Wordt het een Kamer die meer het voortouw gaat nemen of is het een Kamer die toetst?

Wij hebben ook enkele vragen over de aanbeveling om de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties politiek-bestuurlijk verantwoordelijk te maken voor privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid. Wij zien wel iets in een centraal aanspreekpunt, maar er zijn ook veel ministeries die vanuit hun vakmatige betrokkenheid een rol spelen, bijvoorbeeld het ministerie van Economische Zaken. Hoe verhouden deze zaken zich tot elkaar? De commissie noemt in het rapport bij privatisering en verzelfstandiging soms ook ineens het woord deelnemingen, terwijl de verantwoordelijkheid voor deelnemingen bij Financiën ligt. Daaruit vloeit weer een heel andere vraag voort: een zelfstandige raad van commissarissen in een deelneming heeft primair en eigenlijk uitsluitend het belang van de onderneming te dienen, niet per definitie een publiek belang. Kortom, wij hebben wel vragen over dit geheel.

De commissie doet ook de suggestie om in de Eerste Kamer meer na te denken over de staat van het openbaar bestuur. Wij zouden dat moeten voeden met voorlichting vanuit de Raad van State. Vergis ik mij of is het jaarlijks houden van algemene politieke beschouwingen ook een oordeel vormen over het onderhoud van de Staat? Of hebben de algemene politieke beschouwingen volgens de commissie heel andere kenmerken? Hoe zou de com-

missie dat willen duiden? We praten namelijk jaarlijks met het kabinet, onder andere naar aanleiding van begrotingen, over de staat van de overheid in relatie tot het publiek. Wij zijn dus wat terughoudend over het idee om de rol van de Eerste Kamer zwaarder te maken. Ik snap ook niet waarom die rol hierbij zo sterk zou moeten worden uitgebreid.

Mijn fractie kan zich voorstellen dat een debat bijdraagt aan het begrip bij de burger voor privatiseringen of verzelfstandigingen. Uit het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau maakt mijn fractie op dat de burger weinig begrip heeft voor privatiseringen. Dit is volgens de burger namelijk synoniem aan alle taken die de overheid afstoot. Het begrip in de samenleving voor de beslissingen van de overheid zou kunnen toenemen als die beslissingen beter worden uitgelegd. Een debat kan hier wat mij betreft echt aan bijdragen, maar ik vraag me nogmaals af of dit in eerste aanleg niet in de Tweede Kamer zou moet gebeuren. Ik hoor graag een reactie hierop.

Wanneer de behartiging van publieke taken ook publiekelijk verantwoord wordt, concludeert de commissie dat het aanbeveling verdient dat directeuren of voorzitters van raden van bestuur van verzelfstandigde diensten in het parlement verschijnen en informatie verstrekken over hun organisatie en prestaties. Een dergelijke verantwoording versterkt het democratisch toezicht en onderhoudt zich tot de ministeriële verantwoordelijkheid, zo bevoegt de commissie. Wij horen hier graag haar reflectie op. Hoe moeten we dit precies zien? Het probleem is niet dat ze verschijnen om informatie te verstrekken, maar ik zou ervoor willen waken dat het parlement, de Eerste of de Tweede Kamer, zich op impliciete wijze snel zal gedragen als een soort medebestuurder, terwijl die taak elders is neergelegd. Hierop hoor ik graag wat reflectie.

Tot slot haal ik ter relativering een rapport uit 2012 aan dat de commissie zelf bij de WRR heeft aangevraagd. Helemaal aan het einde hiervan is de volgende passage te vinden: "Markt, overheid en samenleving zijn in nieuwe verhoudingen tot elkaar komen te staan en zijn elk van karakter veranderd. Deze transformatie is sluipenderwijs gegaan: geen kabinet heeft het voorzien, geen minister is het van plan geweest, er lag geen blauwdruk aan ten grondslag." Dat klinkt relativerend en louterend, maar niet genoeg. De commissie heeft haar rapport namelijk niet voor niets Verbinding verbroken? genoemd.

Toen ik die titel zag, moest ik ineens denken aan een oud filmpje van Stan en Ollie. Zij zitten in een café en op een gegeven moment begint er een telefoon te rinkelen. Stan staat op, neemt die telefoon aan en dan hoor je hem zeggen: "It sure is." Vervolgens hangt hij weer op. Als hij terug aan tafel komt, vraagt Ollie: "Who was that?" Stan antwoordt: "Some practical joker who said it was a long distance from Seattle." Hiermee wil ik maar aangeven dat de verwarring soms ligt aan de vraag die je stelt en het antwoord dat je daarop krijgt. Ik hoop dat het rapport van de commissie echt bijdraagt aan een uitroep teken bij "verbinding hersteld". De grote vraag is namelijk of dit rapport de gestelde verbroken verbinding ook weer zal herstellen. Dat wens ik de commissie in ieder geval toe. We gaan graag met haar en later ook met het kabinet het debat aan.

De voorzitter:

Dank u wel. Ik geef het woord aan de heer Smaling.

Smaling



De heer **Smaling** (SP):

Voorzitter. De heer Kox heeft het helaas een beetje aan zijn oren. Dat kan ik makkelijk zeggen, want dat hoort hij toch niet. Daarom sta ik hier, maar de wijsheid van de heer Kox zit grotendeels in deze bijdrage.

Deze Kamer, zo zei minister Donker Curtius ooit, is er niet op gericht het goede te stichten maar het kwade te voorkomen. Een ware uitdrukking, maar in moderne termen niet het hele verhaal. Deze Kamer mag namelijk meer dan alleen het kwade voorkomen. Dat bewijst het vandaag voorliggende rapport van de parlementaire onderzoekscommissie naar privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Voor dat rapport en het eronder liggende werk dankt mijn fractie de commissie hartelijk. Indien deze Kamer vandaag de aanbevelingen in grote lijnen overneemt, zal dat gevolgen hebben voor ons handelen in de toekomst, wellicht voor het handelen van de Staten-Generaal in zijn geheel en ook voor dat van de regering. De nieuw aangetreden regering zal – althans dat hopen wij – uiterlijk komend voorjaar reageren op de conclusies en aanbevelingen van de commissie, waarna die reactie onderwerp zal zijn voor een afrondend debat met deze Kamer. In die zin kan het debat van vandaag als een prelude worden gekenschetst.

Het was een wijs besluit van de Kamer om deze commissie in te stellen, al is deze slechts met één stem verschil tot stand gekomen. Een speciaal woord van waardering past hier voor Egbert Schuurman die niet gerust heeft totdat ook deze Kamer haar eigen parlementaire onderzoek is gaan doen. Voor ons mag dit nieuw ontdekte parlementaire middel meer worden ingezet.

De voornaamste conclusie van de commissie is niet mis, namelijk dat het de afgelopen decennia ontbroken heeft aan een samenhangende visie op rijksoverheid en publiek belang bij het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid. De rijksoverheid is zonder vastomlijnde visie het pad van privatisering en verzelfstandiging opgegaan, zo meldt de commissie. In de woorden van de voorzitter van de commissie: er waren goede intenties maar ondoordachte uitkomsten. Misschien is het preciezer om te spreken van ondoordachte processen en ongedachte en onverwachte uitkomsten? Ik wil niet triomfantelijk klinken, maar het is een harde constatering, een overheid die opereert zonder samenhangende visie. Als regeren vooruitzien is, zijn opeenvolgende kabinetten tekortgeschoten en hebben opeenvolgende parlementen dat ten onrechte niet geblokkeerd, te vaak getolereerd en wellicht soms zelfs gestimuleerd. Dit is geen fraaie beoordeling van de Nederlandse politiek, en iets waarover we met dit rapport ook rekenschap afleggen aan de burgers. Hoe denkt de commissie haar bevindingen aan de burgers kenbaar te maken? Er is een Engelse versie, maar komt er ook een publieksversie? Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft zeer burgergericht werk gedaan. Komen wij ook met een dergelijke publicatie? Wat dient het vervolg in deze Kamer op deze conclusies en aanbevelingen te zijn?

Naar de mening van de fractie van de SP hebben veel politieke partijen en de door hen gevormde kabinetten het gebrek aan een samenhangende, doordachte visie gehoopt te kunnen compenseren met een naïef geloof dat het adagium "meer markt en minder overheid" hét tovermedicijn zou zijn voor de zogenaamde stagnatie van West-Europese verzorgingsstaten in het laatste kwart van de vorige eeuw. Over de hele linie heeft de grootscheep-

se taken- en machtsoverdracht van de overheid aan ondemocratische economische machten en markten lang niet altijd tot de gewenste resultaten geleid. In de decennia na de machtsgreep van het neoliberale denken is de gemiddelde economische groei nooit meer boven het niveau van de jaren zeventig uitgestegen, terwijl de inkomensverschillen toenamen en het vertrouwen van burgers in de overheid afnam. Het klinkt misschien raar, maar in de jaren zeventig boerden we echt beter dan daarna.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Volgens mijn economische kennis is de jaarlijkse gemiddelde groei sinds ongeveer het einde van de negentiende eeuw overal ongeveer 2,5%. U winkelt nu selectief in een periode, terwijl er over de hele linie in Westerse open democratieën in meer dan 100 jaar ongeveer 2,5% groei is.

De heer **Smaling** (SP):

Dat wil ik graag van u aannemen. Als je echter in de laatste vier decennia kijkt naar de gemiddelde groei in Nederland per decennium, springt het decennium van de zeventiger jaren eruit. De groei is hoger dan in de jaren tachtig.

Mijn fractie denkt dat we er nu samen sterker en sociaal hadden voorgestaan als we zaken doordachter hadden aangepakt. In dit rapport zien wij een bevestiging dat "meer markt, minder overheid" uiteindelijk een eenzijdige, onnozele en kortzichtige gedachte is die de samenleving als zodanig er niet beter op maakt. Andere, betere keuzes waren mogelijk geweest, maar die hebben we per saldo niet gemaakt. Het WRR-rapport spreekt ook van een "stille revolutie". Die term is volgens mij op zijn plaats. We moeten hieruit lessen trekken voor de toekomst. Het rapport is ons daarbij erg behulpzaam.

De commissie heeft de gang van zaken onderzocht bij de verzelfstandiging en opsplitsing van NS, de verzelfstandiging van de PTT en de privatisering van de KPN, inclusief de post, de privatisering van re-integratiebedrijven en de Splitsingswet voor de energiesector die geleid heeft tot de uitverkoop van onze energiebedrijven aan het buitenland.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik begrijp de kritiek van de heer Smaling op het idee "meer markt, minder overheid", maar vindt hij dan dat "meer overheid, minder markt" beter is? Daar kun je namelijk ook heel kritische vragen bij stellen.

De heer **Smaling** (SP):

Wij denken dat er, als je redeneert in termen van een democratische driehoek, waarbij overheid en burger hun rol in de samenleving vervullen, vanaf het begin van de jaren tachtig heel erg een beweging is geweest waarin de markt een pregnantere rol speelde ten koste van de overheid. Dat kan voortvloeien uit de politieke dominantie van die tijd, maar het is gebeurd. Wij kijken nu terug op een proces waarop nogal wat is aan te merken. Zo staan wij erin.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Het was dus meer een historische visie op een bepaalde eenzijdigheid die zo gegroeid is, maar niet een pleidooi om nu de andere eenzijdigheid in te voeren van overheid en minder markt. Dan begrijp ik de heer Smaling goed.

De heer **Smaling** (SP):

Wij kijken nu naar een situatie waarin er op allerlei fronten door regeringen maar blijkbaar ook door parlementen

Smaling

bewegingen zijn ingezet die een gebrek aan evenwicht laten zien waarbij de markt dominant is. Dat wil niet zeggen dat het een panacee is om alles helemaal terug te brengen naar een situatie waarin de overheid heel dominant is. Dat zeg ik niet, maar de scheefgroei is wat ons betreft duidelijk.

De heer **Bröcker** (VVD):

Wij praten over de driehoek markt, burger en overheid. Ik beluister het betoog van de heer Smaling en ik vraag dit voor mijn begripsvorming. De commissie is heel zorgvuldig geweest in haar rapport in het onderscheiden van privatisering, directe marktucht en verzelfstandiging. De heer Smaling maakte net opmerkingen over het hele domein van de verzelfstandiging. In mijn beleving gaat het daarbij nog steeds om de overheid. De heer Van Boxtel had het over een hybride vorm. Kan de heer Smaling daarover iets zeggen? In mijn beleving praat hij nu namelijk over privatisering en niet over verzelfstandiging van overheidsstaken. Daarbij gaat het volgens mij nog steeds om de overheid, zij het in een wat meer hybride vorm.

De heer **Smaling** (SP):

Het gaat over privatiseringen en verzelfstandigingen. Ik hoed mij ervoor om het een heel anders te duiden dan het ander. Je moet constateren dat ook op het niveau van verzelfstandigingen er wel wat kwesties zijn langsgesproken de afgelopen tientallen jaren waarvan je nu zegt dat die misschien net iets anders ingericht hadden kunnen worden. Dat wil helemaal niet zeggen dat wij niet vinden dat sommige verzelfstandigingen goed functioneren. Ik verzoek de heer Bröcker mij niet aan te horen als iemand die zegt dat hij het helemaal niets vindt en dat het helemaal de andere kant op moet. Wij hebben nu echter een serie cases – het zijn er maar een paar – waarbij vraagtekens worden geplaatst. De heer Bröcker gaf zelf ook aan dat er op het gebied van verzelfstandigingen misschien wat meer onderzocht had kunnen worden. Ik moet zeggen dat ik wel een beetje schrok van de conclusies van de commissie. Ik had niet gedacht dat uit een gremium dat bestaat uit alle partijen, toch zo'n helder verhaal zou komen ten aanzien van wat er is gebeurd op het gebied van privatisering en verzelfstandigingen. Het is echter natuurlijk niet het hele domein. Er zijn natuurlijk ontzettend veel verzelfstandigingen die voor een deel goed hebben gewerkt. Ik heb ze zelf ook meegemaakt in Wageningen. Ik hoop dus dat de heer Bröcker die nuance bij mij hoort.

De heer **Flierman** (CDA):

Ik wil ook nog even ingaan op de privatiseringen als een aparte categorie, want ik begrijp nu dat de heer Smaling daarop wel heel kritisch is. Ik grijp nog even terug op wat hij zo-even zei. Dat proces van privatiseringen is in de jaren tachtig ingezet na de zonnige jaren zeventig. Ik vroeg mij af of de heer Smaling zich ook nog herinnert wat de omvang van de staatsschuld en het financieringstekort eind jaren zeventig en begin jaren tachtig was. Dat was een heel goede grond om te proberen wat overheidsbezit, wat "tafelzilver" om het maar zo te zeggen, te verkopen.

Zou de SP ten aanzien van de privatiseringen vinden dat de mobiele telefonie maar weer genationaliseerd moet worden of dat de aandelen van DSM door de Staat teruggekocht moeten worden? Dat zijn immers voorbeelden van zeer succesvolle privatiseringen. De commissie noemt ze ook. Op die privatiseringen was helemaal niets aan te merken.

De heer **Smaling** (SP):

Laat ik ermee beginnen dat ik goede herinneringen heb aan de jaren zeventig. Ik geloof dat de staatsschuld onder het kabinet-Van Agt/Wiegel wel erg hoog is opgelopen. Ik geef de heer Flierman toe dat het natuurlijk een tijdsgevoel was waarin het niet zo vreemd was dat die bewegingen in gang werden gezet. Ik deel de mening wel dat in het begin van de jaren tachtig – het was een moeilijke tijd – het gevoel ontstond dat het bestel misschien anders moest worden ingericht en dat er misschien wat tafelzilver moest worden verkocht. In sommige gevallen is dat goed geweest. Even los van het feit dat de post met de rest van de PTT is meegegaan, denk ik dat iedereen er baat bij heeft als hij goedkoop kan telefoneren. Er zijn vormen van marktwerking die bijna perfect concurrerend zijn en waarbij de consument profijt heeft. Dat is absoluut het geval, maar er zijn natuurlijk ook talloze voorbeelden te noemen waarbij is uitgegaan van een perfecte markt, terwijl die niet perfect was. Wij moeten blijkbaar op een gegeven moment door schade en schande leren dat dit zo is.

Voorzitter. De commissie heeft de gang van zaken bij de verzelfstandiging en de opsplitsing van NS, de verzelfstandiging van de PTT en de privatisering van de KPN, inclusief de post, onderzocht. Dat had ik al gezegd. De privatisering van re-integratiebedrijven en de Splittingswet voor de energiesector hebben geleid tot de uitverkoop van onze energiebedrijven aan het buitenland. De deelonderzoeken leveren veel belangrijke informatie en verdienen het naar de mening van de fractie van de SP om stuk voor stuk nader bekeken te worden door onze vakcommissies om te zien welke gevolgen er voor besluitvorming in de toekomst aan verbonden zouden moeten worden. Vindt de commissie dat een goed plan? Lang niet alles is immers onder de loep genomen.

Wat te denken van de privatisering van het loodswezen? Die is ook al eerder genoemd. Ik herinner mij nog de misthoorn van Kees Slager bij zijn maidenspeech. Daarover heeft onze fractie in deze Kamer eerder een hard oordeel geveld, omdat een publiek monopolie in feite vervangen is door een privaat monopolie en een aanzienlijke kostenpost. Het doorknippen van de band tussen overheid en woningcorporaties of het ombouwen van ziekenfondsen tot zorgverzekeraars en de gevolgen daarvan voor huurders en patiënten had ook voorwerp van onderzoek kunnen zijn en zou het wellicht in de toekomst nog kunnen worden, gezien de impact ervan op de samenleving.

De intensieve bestudering door de commissie van de besluitvorming rondom de privatisering van de telefonie en de post is alleen al de moeite waard geweest, omdat het de eerste grote stap was op het pad van verzelfstandiging en privatisering, het pad dat volgens de commissie door de Nederlandse politiek vol goede intenties maar met onverwachte antwoorden is afgelopen. Het is niet duidelijk of de privatisering van de KPN gunstiger uitgekapt heeft dan wanneer KPN in staatshanden gebleven zou zijn. De parlementaire besluitvorming in dit dossier laat in ieder geval weinig samenhang zien en wordt door de commissie omschreven als een kettingreactie met summiere besluitvorming, die ook nog eens beïnvloed werd door het idee dat er gemakkelijk geld te verdienen viel met deze uitverkoop. In het proces werd volgens de commissie vrijwel voorbijgegaan aan de vraag of ook de post wel mee geprivatiseerd zou moeten worden. De gevolgen daarvan zien we tot op de dag van vandaag.

Smaling

Privatisering en liberalisering van de post hebben – zo zegt de commissie – geen goed resultaat opgeleverd. De borging van het publiek belang is onvoldoende. Het gesol met het personeel en met de postbezorging laat zien waartoe ondoordacht beleid kan leiden. Dat de baas van de post nu al weet dat de kerstkaarten niet op tijd bezorgd zullen worden, is een wel erg wrang voorbeeld van openheid. De vraag is welke reparaties nog mogelijk zijn. Heeft de commissie daar ideeën over?

Ook bij de uitverkoop van de energiesector blijkt het besluitvormingsproces niet doelgericht en vastberaden te zijn geweest. Het parlement heeft zich wel voortdurend druk gemaakt maar zelden een vuist gemaakt om de uitverkoopdrang van opeenvolgende regeringen een halt toe te roepen. Het opschorten van de invoering van de Splittingswet door deze Kamer heeft slechts tot uitstel en niet tot afstel geleid. Toen beide Kamers ten slotte het idee kregen dat uitverkoop van de energiebedrijven aan het buitenland toch geen goede zet zou zijn, waren we de zeggenschap al kwijt en konden de provincies en gemeenten hun aandelen in klinkende munt omzetten. Sindsdien worden beslissingen over onze energiesector genomen in buitenlandse directiekamers en steken provincies geld in zaken die niets met energie te maken hebben. Op het risico af dat ik de heer Flierman weer naar de microfoon krijg, noem ik een voorbeeld. De provincie Overijssel geeft nu onder andere geld uit aan luchthaven Twente, het verbreden van de A1 en de bypass in Kampen. Dat mag; het zijn keuzes. Die kan de provincie maken doordat zij een hoop geld heeft verdiend aan de verkoop van haar energiebedrijf.

De heer **Flierman** (CDA):

Ja, maar ik voeg eraan toe dat dit geld ook is uitgegeven aan een innovatiefonds en een energiefonds. Dat lijken mij zeer nuttige bestedingen met die middelen.

De heer **Smaling** (SP):

Dat is ook zo. Ook aan de bescherming van nationaal landschap IJsseldelta wordt geld besteed. Ik dank de heer Flierman voor de aanvulling. Het is terecht dat ook de goede voorbeelden worden genoemd.

Voorzitter. Vrijwel geen burger begrijpt het of heeft er ooit om gevraagd. Een typisch voorbeeld van wat er gebeurd als een samenhangende beleidsvisie ontbreekt en de politiek zich laat leiden door marktfundamentalisme.

Er is niet alleen geprivatiseerd. Er zijn ook diverse overheidsdiensten op afstand gezet, verzelfstandigd, zonder dat daar praktische argumenten aan ten grondslag lagen. De commissie noemt concreet de verzelfstandiging en opsplitsing van de NS als voorbeeld en memoreert dat het parlement te laat als medewetgever formeel bij het verzelfstandigingsproces betrokken is en sindsdien regelmatig achter de feiten aangelopen heeft en zich onder druk heeft laten zetten om bepaalde besluiten te nemen. Met de commissie vinden wij dat er redenen zijn om de splitsing te heroverwegen.

Privatisering is vanaf de jaren negentig aangejaagd vanuit Brussel, waar de Europese Commissie de Europese Unie zo snel mogelijk tot één grote aaneengesloten markt om wilde vormen om van de EU de meest concurrerende economie van de wereld te maken. De privatisering van telefonie en post zijn hier volgens de commissie voorbeelden van. Ook de uitverkoop van de energiesector is door Brussel aangemoedigd, maar daarbij heeft de Nederlandse politiek zichzelf onnodig als het beste jongetje van de

neoliberale klas willen manifesteren. Voor deze Kamer is dat een extra aanmoediging om alert te blijven als een kabinet nationale koppen op Brusselse richtlijnen probeert te zetten. Dit wordt vaak als "linkse hobby" verkocht, maar dat is het lang niet altijd. De commissie wil besluiten over privatisering en verzelfstandiging vanaf nu bij voorkeur laten vastleggen in wetgeving, waarbij publieke belangen vooraf worden geïnventariseerd en het parlement directe informatie krijgt vanuit de uitvoering. En waar het nodig is, moeten gemaakte fouten worden hersteld, zo constateert de commissie.

Opeenvolgende parlementen zijn als medewetgever te veel volgend en te weinig leidend gebleken, zo laat dit onderzoek ons zien. Dat moeten we onszelf aanrekenen. Dat is iets anders dan afrekenen. Vanaf het begin heeft onze fractie beklemtoond dat dit parlementaire onderzoek niet tot doel heeft om koppen te snellen maar om lessen te trekken. Deze parlementaire zelfreflectie leert ons dat te lang uitverkoop van overheidsdiensten door een ruime meerderheid van het parlement is omarmd als een makkelijke manier om tekorten en schulden te verkleinen, dat te naïef is gedacht dat "meer markt en minder overheid" automatisch zou leiden tot meer welvaart en minder belastingen en dat te aarzelend door beide Kamers is opgetreden toen duidelijk werd dat veel privatiseringsplannen tot andere dan de gedachte uitkomsten gingen leiden.

De commissie constateert terecht dat beide Kamers steeds meer worstelen met toenemende ingewikkeldheid van vraagstukken. Extra middelen om de Staten-Generaal hun werk naar behoren te kunnen laten doen, zijn nodig. Overigens is het goed dat het onzinnige plan van het vorige kabinet om beide Kamers met een derde te kortwieken, naar het museum van de politieke misbaksels is overgebracht. Ook is het goed om te zien dat in dit rapport wordt voorgesteld om de informatiepositie van het parlement bij medewetgeving te versterken door meer eigen onderzoek, door het horen van burgers en bestuurders en door de ontwikkeling van een vaste systematiek van monitoring en evaluatie.

De commissie pleit voor het laten uitvoeren van ex ante onderzoeken en nulmetingen door de Algemene Rekenkamer en het laten evalueren van besluiten tot privatisering en verzelfstandiging. De commissie wil dat er opnieuw wordt nagedacht over verbanden tussen rijksoverheid, uitvoeringsorganisaties, parlement en burgers. In dat verband zou er werk gemaakt moeten worden van een eenduidiger begrippenkader, een handzaam en eenduidig beslis-kader, uniforme regels, een regierol binnen de regering en een periodiek overkoepelend debat in deze Kamer over "de staat van het openbaar bestuur". Wij steunen de aanbevelingen van de commissie over betere sturingsrelaties tussen regering, parlement en verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. Ook wij vinden dat bij sturing op afstand geen verbreking van beleidsmatige verbanden mag plaatsvinden, want ook dat valt aan burgers niet uit te leggen.

De commissie wil dat de Eerste Kamer eerder bij besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging betrokken wordt. Ook wij vinden dat, zeker met een kabinet dat in deze Kamer geen meerderheid op voorhand heeft. Structureel probleem blijft echter dat ons huidige tweekamerstelsel dat moeilijk toelaat. Daarom nodig ik alle fracties uit om met ons onderzoek te doen naar een serieuze modernisering van ons tweekamerstelsel om parlementaire besluitvorming beter, sneller en transparanter te maken. Het eerste debat over "de staat van het openbaar be-

Smaling

stuur", zoals de commissie voorstaat, zou het startpunt kunnen zijn van een dergelijk onderzoek.

Ik kom tot een conclusie. Dit rapport toont dat het adagium "meer markt en minder overheid" achterhaald is. Wie niet wil dat een almachtige overheid burgers als volgzaam onderdanen behandelt maar evenmin wil dat burgers tot consument worden verengd door almachtige markten, moet naar onze mening inzetten op een samenleving waarin mensen in vrijheid kunnen leven, als gelijkwaardige burgers worden gezien en in onderlinge en georganiseerde solidariteit om elkaar geven. Op die samenleving moet niet worden ingezet door domweg taken tussen overheid en markten te verleggen maar door naar nieuwe manieren te zoeken om burgers een grotere rol te laten spelen bij de organisatie van de samenleving.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Mijnheer Smaling, ik heb net een hele tijd naar u en naar alle andere collega's zitten luisteren. Ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat met name uw bijdrage vooral is gestoeld op een vooringenomen zienswijze over de manier waarop de wereld in elkaar zou moeten zitten, terwijl anderen volgens mij echt hebben geprobeerd om in te gaan op het rapport. Ik lees nergens in het rapport dat we terug moeten op de ingeslagen foute weg. Ik lees wel dat er golfbewegingen zijn en dat we misschien scherper moeten letten op de kwaliteit van de besluitvorming. Maar nergens wordt gezegd: we zijn te ver doorgeschoten naar de markt. Ook wordt niet gezegd dat we terug moeten naar "alleen maar overheid". Dat zijn steeds uw eigen woorden.

De heer **Smaling** (SP):

Het staat iedereen vrij om zijn eigen bril op te zetten bij het lezen van dit rapport, dat van het Sociaal en Cultureel Planbureau en dat van de WRR. Dat mag. Het is aan eenieder om daar zelf duiding aan te geven. Wat ik nu heb voorgelezen, is toch echt de duiding die wij daaraan geven. Dat mag dan misschien triomfantelijk klinken omdat wij nooit onderdeel van die kabinetten hebben uitgemeekt, maar het komt wel tegemoet aan een gevoel dat wij hebben over mankementen in de samenleving en over een democratisch tekort dat zich in de afgelopen 30 jaar heeft ontwikkeld. We hopen dat deze grondige analyse een startpunt is om een en ander te heroverwegen. Ook de heer Bröcker zegt: ik onderschrijf de conclusies van de commissie. Daar zijn wij heel blij mee. Dan denken wij: de VVD maakt een nieuwe start en komt tot het inzicht dat er ook grenzen zijn aan het op afstand zetten van publieke taken. Dat is een kantelpunt in de ideeënvorming over het staatsbestel bij bepaalde politieke partijen.

De heer **Bröcker** (VVD):

Ik kom nu niet naar voren om excuses aan te bieden. Ik dacht dat mijn bijdrage heel duidelijk was. De VVD heeft het rapport beoordeeld met de doelstelling die de commissie ook aan zichzelf had gegeven, namelijk: het beoordelen van de politieke besluitvormingsprocessen op het traject van privatisering én verzelfstandiging. Ik zeg het nogmaals: dit zijn twee gescheiden gebieden. Ik denk niet dat de heer Smaling recht doet aan mijn bijdrage in deze Kamer.

De heer **Smaling** (SP):

Nee, maar luister: heel veel van wat in de afgelopen 30 jaar is gebeurd ... Ik hoor het Bolkestein nog tegen de

PvdA zeggen: jullie de premier, wij het beleid. Dat was ook zo. En ik gun het jullie. Het liberalisme heeft de afgelopen 30 jaar gefloreerd. Een groot gedeelte van het gedachtegoed van de VVD is gerealiseerd. Als je het liberalisme aanhangt, dan is dat fijn, dan heb je daar succes mee gehad. Maar nu zijn we op het punt beland dat we kritisch kijken naar wat het ons heeft opgeleverd. En als u zegt dat u blij bent met de conclusies van het rapport, dan ben ik daar heel opgetogen over. Dat lijkt me niet verbazend.

Ik heb nog een paar zinnetje, al weet ik niet of het nog de moeite waard is. Op die samenleving moet worden ingezet door verdergaande democratisering van de overheid, meer invloed van werknemers en consumenten op beslissingen van bedrijven en meer zeggenschap voor mensen over hun directe leefomgeving.

Het overnemen van de conclusies en aanbevelingen in dit rapport helpt om ons parlement beter te laten werken als medewetgever, controleur van het regeringsbeleid en volksvertegenwoordiging. Daarom verdient de commissie onze dank en haar rapport onze steun.

□

De heer **Koffeman** (PvdD):

Voorzitter. Wij hebben met veel belangstelling en waardering kennisgenomen van de noeste arbeid die de commissie onder leiding van collega Kuiper verricht heeft, op initiatief van oud-collega Schuurman en na voorbereiding door oud-collega Leijnse. Ik zou hen graag allemaal een groot compliment maken, ook de commissie die zich bezighield met de ambtelijke ondersteuning, voor het feit dat zij dit initiatief hebben genomen, zich niet uit het veld hebben laten slaan door krachten die zich verzetten tegen een parlementair onderzoek naar privatisering van rijkdiensten en zeer consciëntieus verslag hebben gedaan van hun bevindingen naar aanleiding van het onderzoek.

Je zult maar de spoorwegen verzelfstandigen en tot de conclusie komen dat het proces het best samen te vatten is onder de noemer "verbinding verbroken", of de postbezorging om erachter te komen dat steeds meer flexwerkers ingezet worden om in steeds minder dagen post te bezorgen die steeds vaker niet te bestemder plekke aankomt en al helemaal niet binnen de daartoe gestelde tijd. Ondoordachte privatisering is de plaag van deze tijd. Privatisering lijkt een doel op zichzelf te zijn geworden, doorgevoerd tot de meest futiele niveaus. Mag ik u citeren uit de Stentor van 24 oktober jongstleden: "Een speciale werkgroep moet onderzoeken of privatisering van het hertenkamp in Epe kans van slagen heeft. De gemeente wil het hertenkamp in 2014 afstoten; dat levert op jaarbasis een bezuiniging van maar liefst 10.000 euro op. De gemeenteraad besloot in de zomer van 2011 al het beheer en onderhoud van het hertenkamp over te dragen aan een derde. Het college van burgemeester en wethouders heeft nu een plan van aanpak opgesteld. Daarin staat als uitgangspunt dat het kamp 'in vorm en omvang nagenoeg hetzelfde' blijft. B en w wil bovendien een 'zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak' creëren."

Privatisering was lange tijd de nieuwe steen der wijzen, de oplossing voor elk kwaad. Elke nutsvoorziening zou groter, sneller, makkelijker, beter van kwaliteit, comfortabeler en zelfs goedkoper kunnen worden als gevolg van privatisering. Het onwrikbare geloof in een onzichtbare hand die dit alles mogelijk zou maken, heeft de politiek lang in zijn greep gehouden. "Greed is good", was het

Koffeman

gevleugelde woord van Gordon Gekko in Wall Street uit 1987. Het is inderdaad vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw dat het privatiseren in een stroomversnelling kwam.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik wil heel even terug naar dat hertenkamp. Ik snap wel dat daar iets gebeurd is, maar ik heb geen idee wat. Ik snap ook niet helemaal waarom dat zo'n bijzonder voorbeeld is en wat het betekent voor het betoog van de heer Koffeman.

De heer **Koffeman** (PvdD):

Ik heb gezegd dat privatisering tot de meest futiele niveaus doorgang vindt. Als gemeenten zich zelfs gaan bezighouden met het privatiseren van hertenkampjes, geeft dat ongeveer aan hoe nutsvoorzieningen worden overgedragen aan de markt. Ik vond het zelf een treffend voorbeeld. Maar als de heer Ganzevoort het heel normaal vindt dat een hertenkamp wordt geprivatiseerd, zegt dat misschien iets over zijn opvattingen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik vind het fascinerend, vooral de gedachte dat hertenkampen een nutsvoorziening zijn. Ik zal er echt heel goed over nadenken.

De heer **Koffeman** (PvdD):

Hoe zou u het anders willen kwalificeren?

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Je kunt het ook definiëren als een recreatieve voorziening. Er zijn heel veel redenen om het wel of niet een publieke zaak te noemen. Maar de vanzelfsprekendheid waarmee u kennelijk privatisering definieert als een probleem en ook iets futiels op gemeentelijk niveau per definitie problematisch vindt, fascineert mij. Begrijp ik u dan goed?

De heer **Koffeman** (PvdD):

Dat kan natuurlijk.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Dan heb ik u goed begrepen dat het per definitie een probleem is?

De heer **Koffeman** (PvdD):

Zeker. Privatisering wordt tot de meest futiele niveaus doorgevoerd en dat wijzen wij af.

Het onwrikbare geloof in een onzichtbare hand heeft ervoor gezorgd dat het privatiseren in een stroomversnelling kwam en tot het hoogste ideaal verheven werd. Opmerkelijk genoeg stamt de basistheorie uit 1776, toen Adam Smith zijn *Wealth of Nations* publiceerde en als een van de centrale mechanismes uiteenzette hoe een markt-samenleving volgens hem werkte. Elk individu werkt om een inkomen te hebben om producten te kopen, waarbij hij zijn eigen veiligheid en voordeel voor ogen heeft. Dit is niet slecht of erg, omdat hij daarbij zonder dat dit zijn intentie is ook vaak het publieke belang dient. Adam Smith was een diepgelovig mens. Hij zag de "onzichtbare hand" als het mechanisme waarbij een weldadige God een universum beheert waarbij menselijk geluk wordt gemaximaliseerd. Smith zag wel degelijk eindigheid aan het mechanisme van de onzichtbare hand, namelijk wanneer na 200 jaar de grondstoffen die de aarde kon leveren een limiterende factor zouden vormen.

Na het verstrijken van de 200 jaar van de profetie van Smith, in 1976, bleken de winkels nog steeds uit te puilen, de koelkasten nog steeds overvol – dat wil zeggen in die landen waar men zich een koelkast kon veroorloven – en ging men geloven dat de bomen tot in de hemel zouden kunnen groeien. Als je maar wilde geloven dat het zo was! Succes was een keuze en de markt het nieuwe alleenzalmakende geloof waarin alleen de opvatting paste dat het privatiseren van nutsdiensten het geluk van allen dichterbij zou brengen. Groot werd beter dan klein, privaat beter dan publiek, in alle gevallen. De woningcorporaties, de ziekenhuizen, de post, de telefonie, de kabel, het elektriciteitsbedrijf, het waterbedrijf, het gasbedrijf, de zorgverzekering; alles in particuliere handen, of beter nog private equity, vormde een zegen voor de mensheid. De maatschappelijke kosten die in private bedrijfsvoering veroorzaakt worden, kunnen nog steeds voor rekening van de overheid komen en de baten komen toe aan de aandeelhouders.

De overheid als ondernemer was een marktverstoringe ongerijmdheid in de ogen van velen en al helemaal wanneer dat gepaard ging met het opleggen van regels en beperkingen. Succes was een keuze, die per definitie uitviel in de richting van de handige jongens van het vrije markt-denken, het denken dat weliswaar door de architect van een beperkte houdbaarheidsdatum voorzien was, maar waarvan de praktijk leerde dat het niet op kon. Dat beeld werd versterkt door directeuren van woningbouwcorporaties die in Maserati's rondreden, gewoon omdat het kan, door commerciële omroepen die de sulligheid van de publieke omroepen zouden wegblazen, bijvoorbeeld via het verwerven van de voetbalrechten. Wie herinnert zich niet de voorspelde successen van Sport 7 en Talpa? Willen is kunnen, was kortgeleden nog het adagium van Friesland Bank, kort voordat die bank zelf het hoofd niet meer boven water kon houden.

Het tegen beter weten in geloven dat het onmogelijk mogelijk kan worden – wij hebben er in de afgelopen kabinetsformatie weer sterke staaltjes van gezien – heeft in de afgelopen jaren tot een aantal mislukkingen geleid waarop het openbaar bestuur niet bedacht was. Het was niet voorbereid en niet geoutilleerd om daarmee om te gaan.

De commissie stelt vast dat het Nederlandse bestuur meer gericht is op nieuw beleid dan op de uitvoering van bestaand beleid. Dat zou anders moeten. Besturen is geen vlucht naar voren, maar vooral ook een kwestie van het als een goed huisvader beheren van publieke belangen. Het in private handen brengen van publieke belangen mag er niet toe leiden dat publieke belangen aan waarding en aandacht verliezen. Daar heeft het de afgelopen jaren alle schijn van gehad, ten onrechte. De grote operaties van de afgelopen 30 jaar die de commissie heeft onderzocht, laten zien dat er een veel betere wegging van publieke belangen noodzakelijk is. Als er al een onzichtbare hand bestaat, is dat niet een hand die privatisering als vanzelf in goede banen leidt.

De belangrijkste les is dat de controlerende en mede-wetgevende functie van het parlement moet worden versterkt, zegt de commissie. Ik ben dat zeer met de commissie eens, al heeft het er de schijn van dat de steeds verdergaande polarisatie en het kweken van een voedingsbodem van onvrede bij burgers door het uiteen laten lopen van verkiezingsbeloften en daaropvolgende beleidsmaatregelen niet de beste voorwaarden vormen voor verbetering van de bestuurlijke taken van het parlement en

het vertrouwen in het parlement. Doordat het parlement in de afgelopen decennia steeds weer moeite had met het definiëren van de eigen rol en positie, bleek de besluitvorming grillig, veelal ingegeven door toevallige meerderheidsposities. Het eigen onderzoeksbureau van de Tweede Kamer heeft de eigen informatiepositie al versterkt, maar ook die is nog steeds niet optimaal.

Door zelfstandige bestuursorganen en hun vaak onduidelijke positie verdwenen delen van de ambtelijke organisatie uit het zicht of werden ze in elk geval op afstand van de rijksdienst geplaatst, wat de communicatie met en controle door het parlement niet ten goede kwam, zoals de commissie vaststelt. Publieke middelen en publieke diensten vragen om een publieke verantwoording, zeker in een tijd waarin de burger zijn bestuur steeds minder vertrouwt en steeds openlijker afstand neemt van de inzet van zijn bestuurders. Het voorstel om bestuurders van verzelfstandigde diensten verantwoording te laten afleggen in het parlement heeft onze warme instemming, op voorwaarde dat er dan ook zodanige parlementaire instrumenten komen dat er kan worden ingegrepen waar en wanneer dat noodzakelijk is. De weg die ingeslagen is met het parlementaire onderzoek door de Eerste Kamer verdient navolging en opvolging, om de kwaliteit van het openbaar bestuur veilig te stellen en nutsfuncties te bewaken. Nieuw beleid is spannender en in een land waar inmiddels om de twee jaar verkiezingen noodzakelijk zijn, vormt het initiëren van nieuw beleid een aanzienlijk grotere uitdaging dan het uitvoeren en controleren van bestaand beleid. Het zou goed zijn als het kabinet een visie ontwikkelt op dat gesignaleerde manco van de parlementaire besluitvorming in de laatste decennia, en met aanbevelingen komt.

De burger is niet alleen consument en belastingbetaler maar vooral ook de opdrachtgever van het hoogste gezag met een tussentijds mandaat namens die burger. Wanneer de burger zich steeds minder begrepen voelt door haar gekozen vertegenwoordigers, omdat die verstrekkende maatregelen nemen die diep ingrijpen in het leven van die burgers, zonder dat de burger serieus gehoord wordt, legt dat de bijl aan de wortel van de parlementaire democratie zoals we die nu kennen. Te denken valt aan verstrekkende maatregelen, zoals de invoering van een gemeenschappelijke munt met andere landen, een Europese grondwet, het ESM maar ook de privatisering van nutsvoorzieningen, zonder de aanwezigheid van een breed maatschappelijk draagvlak.

De instabiliteit bij met name de NS/ProRail en bij de post maken het meest duidelijk dat sommige vormen van privatisering te snel, te ondoordacht en te onomkeerbaar worden doorgevoerd door volksvertegenwoordigers die onvoldoende tijd, aandacht en mogelijkheden hebben om de reikwijdte van hun besluiten te kunnen overzien. De verbrekking van de rijksdiensten en de bestuurlijke complexiteit vormden eveneens onderwerpen van onderzoek en ook daarin steun ik de conclusies van de commissie van harte.

Meer eenheid en meer transparantie, niet als goede voornemens, maar te bereiken via een kon kreet vastgesteld pad, met afrekenbare doelstellingen en tijdlijnen, daaraan is behoefte, zo blijkt uit de aanbevelingen. Dit rapport kan de kiem zijn voor een aanzienlijke verbetering van het openbaar bestuur en een herstelde visie op het collectief bewaken van essentiële nutsfuncties.

Wij zien uit naar een kabinetsreactie en nadere stappen die de geadviseerde verbeteringen tot een praktische uitwerking kunnen brengen.

De vergadering wordt van 16.30 uur tot 17.55 uur geschorst.



De heer **Kuiper** (ChristenUnie):
Voorzitter. Dit is een dag vol bijzondere momenten, waaraan dit moment wordt toegevoegd. Ik zal namens de commissie het woord voeren.

Dank voor de complimenten aan het adres van de commissie voor het werk dat is gedaan. Er is in het afgelopen jaar inderdaad hard en serieus gewerkt, omdat we samen met iets moois wilden komen. Er zijn verwachtingen gewekt, die wij zeker niet wilden beschamen. Dank aan het adres van de Kamer voor de welwillendheid en de bejegening in het afgelopen jaar. Sommige leden hebben ons brochures en ander materiaal toegestoken. Er is door bijna alle wetenschappelijke instituten van de partijen wel eens geschreven over dit onderwerp. Daartussendoor laverend hebben wij geprobeerd, iets moois te brengen.

Wij zijn ons ervan bewust dat wat de commissie doet, een beeld zal neerzetten voor de toekomst. Als de Eerste Kamer het parlementaire onderzoek tot onderdeel van haar reguliere werkzaamheden maakt, hoe ziet dat er dan uit? De heer Ganzevoort sprak van een genre. Volgens mij bestaat een genre altijd uit meer dan één exemplaar van iets, dus daaruit spreekt een bepaalde verwachting dat er misschien nog wel meer gaat volgen. Zelfs fracties die dit onderzoek overbodig vinden, hebben in eerste termijn al bijna voorstellen gedaan voor vervolgonderzoek. Het kan dus verkeren. Als men vindt dat parlementaire onderzoeken door deze Kamer overbodig zijn, kan niet het argument van het primaat van de Tweede Kamer worden gebruikt. Immers, het is onze normale bevoegdheid als Kamer om te doen wat we willen. Daaronder valt ook parlementair onderzoek. Als iemand vindt dat dat helemaal niet moet, en dat ook een parlementaire enquête niet bij de Eerste Kamer past – dit is slechts een onderzoek – dan zouden we ons Reglement van Orde moeten wijzigen. Dan moeten we tot schrapping van een aantal artikelen daarin overgaan. Dat voorstel heb ik in ieder geval niet gehoord. We hebben willen komen met een type onderzoek dat goed past bij de Eerste Kamer. We hebben dat een wetgevingsonderzoek genoemd, in lijn met onderscheidingen die al eerder zijn gemaakt. Het past bij profiel, positie en status van dit Huis.

Ik zal ingaan op de opmerkingen en vragen van de Kamer. Eerst zal ik wat algemene zaken gaan behandelen rond aard en opzet van het onderzoek. Dan wil ik ingaan op verzelfstandigd bestuur, privatisering en heroverweging. Daarna wil ik iets zeggen over de burger en publieke belangen om tot slot uit te komen bij de parlementaire besluitvorming van de Staten-Generaal, en de rol van de Eerste Kamer.

Ik begin met een paar algemene opmerkingen over aard en opzet van dit onderzoek. Ons onderzoek kent twee invalshoeken. De eerste invalshoek is de parlementaire besluitvorming als zodanig en de tweede invalshoek is de relatie tussen burger en rijksoverheid. Dit lag opgesloten in de vraagstelling die ons is meegegeven. Van daaruit hebben we natuurlijk ook dingen gezegd over andere terreinen. Zo hebben we dingen gezegd over de

rijksoverheid, de rijksdienst en het openbaar bestuur. Ook hebben we een paar dingen gezegd over betrokken organisaties en de markt, maar dat stond niet centraal. Voor zover we daar dus over spreken, is het elke keer vanuit genoemde twee invalshoeken. Dus we spreken niet uitvoerig over de markt. We spreken ook niet uitvoerig over de prestaties van bedrijven en op afstand geplaatste organisaties. Het is sowieso heel moeilijk om over een tijdspanne van 20 of 30 jaar goed te weten wat die prestaties zijn. Het heeft er onder meer mee te maken dat aanvankelijk de nulmetingen en toetsingskaders ontbraken. Het is dus ook heel moeilijk om nu prestaties te kunnen meten. Bovendien verschuiven er in de tijd allerlei dingen. Daar lag dus niet onze opdracht. Die lag bij de analyse van de parlementaire besluitvorming en dan met name de relatie tussen burger en rijksoverheid.

We hebben ook een reflectie gedaan op historische ontwikkelingen. Er is een aantal contexten die we in beeld hebben gebracht. In het hoofdrapport geven we ook een aantal fasen aan in het proces van privatisering en verzelfstandiging. Die kun je beschouwen als evenzovele historische contexten. De context van de jaren tachtig was een andere dan die van de jaren negentig. De derde context is die van de wereld na 2000. In de jaren tachtig was er de heel sterke impuls om iets te doen aan de overheidsfinanciën. Toen is er stevig ingezet op privatisering, ook om voor de overheidsfinanciën bepaalde opbrengsten te genereren. Daar vloeide vervolgens uit voort de wens om bedrijven die dicht bij de overheid stonden efficiënter te laten opereren. Daar kwam in de jaren negentig de wens bij om de markt meer zijn werk te laten doen. Dat compliceerde dat hele proces van privatisering vervolgens enorm. Er kwam echt een heel nieuwe dimensie bij. De jaren negentig stonden helemaal in het teken van nieuwe ideeën, zoals over public management en marktwerking. Dan zien we een aantal dingen gebeuren waardoor na 2000 het hele klimaat veel kritischer wordt en er op een andere manier wordt teruggeblikt.

Dus dat zijn de contexten. Die hebben we genoemd, niet om daarmee een soort van deken van begrip over alles te leggen en te zeggen: we kunnen alles wel weer plaatsen en er is een flow een bepaalde kant op en een periode later een andere kant op. We kunnen natuurlijk wel iets zeggen aan de hand van zo'n terugblik. We willen stappen reconstrueren die ons hebben gebracht waar we nu staan. De kern van wat we willen zeggen drukt zich uit in de titel. Die titel stelt de vraag of we gaande dit hele proces niet een aantal essentiële verbindingen uit het oog zijn verloren. Is ons openbaar bestuur bijvoorbeeld niet te verknipt geraakt en zijn we niet vervolgens bezig om weer herstel van verbindingen te zoeken? Ik denk dat we ergens in dat veld onze opgave moeten zoeken, ook als politiek of als Eerste Kamer.

We denken dan aan een aantal verbindingen. Je kunt er eigenlijk een driehoek van tekenen. De eerste verbinding is die tussen overheid, parlement en burger. De tweede is die tussen beleid en uitvoering, dus tussen departementen en uitvoering. Daar zit natuurlijk ook de idee achter dat beleid en uitvoering sterker gescheiden moesten worden. De derde verbinding is die tussen parlement en de uitvoerende diensten en organen, de op afstand geplaatste uitvoering, waar dus wel degelijk een publieke taak wordt verricht. En daarvan zeggen we: als er een publieke taak wordt verricht, dient er ook publieke verantwoording plaats te vinden en derhalve is er ook een rol voor het parlement. Dat is een vergeten dimensie ge-

weest in al die jaren, in de zin dat het parlement altijd heeft gedacht: op afstand geplaatst betekent dat wij er niet meer over gaan. De gedachte had echter moeten zijn: er is een publieke taak die met publiek geld wordt verricht, dus dient er ook publieke verantwoording plaats te vinden en is er daarbij ook een rol voor het parlement.

Dus de vraag is of de afstanden niet te groot zijn geworden in al deze bereiken die ik net heb genoemd en of er niet dingen zijn losgezongen die eigenlijk bij elkaar hoorden. Daar weer opnieuw over denken, is wat wij op de agenda willen zetten.

Vervolgens wil ik iets zeggen over de werkwijze en de methodiek. De heer Flierman heeft gevraagd welke toetsingskaders er eigenlijk voor de commissie waren als het gaat om parlementaire besluitvorming. Wanneer doet een parlement het goed? Wat is eigenlijk kwaliteit van parlementaire besluitvorming? Die vragen hebben wij onszelf natuurlijk ook gesteld. Ook hebben we die gesteld aan wetenschappers en kenners van de parlementaire geschiedenis en cultuur, maar die hebben ons er niet een heel duidelijk antwoord op kunnen geven. Er is eigenlijk ook niet een overkoepelend analysekader om de kwaliteit van parlementaire besluitvorming te meten. Hierbij geldt eigenlijk precies dezelfde overweging die de heer Flierman geeft bij de weging van publieke belangen. Wat goede parlementaire besluitvorming is, is uiteindelijk iets wat het parlement zelf weet en wat een parlement zelf ook doet. Het parlement beslist in algemene zin in een zekere soevereiniteit over de vraag wat goede of toereikende parlementaire besluitvorming is, zoals ook een parlement in een zekere soevereiniteit al dan niet kan vaststellen wat publieke belangen zijn.

Dit in algemene zin gezegd hebbend, betekent dat natuurlijk niet dat je er niets over kunt zeggen. Van tijd tot tijd zijn er immers ook parlementaire hervormingen waarvoor dan kennelijk aanleiding is geweest, bijvoorbeeld de vraag of de uitvoerende macht niet te dominant is geworden ten opzichte van de wetgevend macht. Dat zijn vragen die een parlement zich ook moet stellen. Toch hebben we wel een toetsingskader gehanteerd. Het gaat dan niet om een grote theorie die beslist wat kwaliteit van parlementaire besluitvorming is, maar we hebben wel een meetlat gehanteerd. We hebben namelijk een raamwerk opgezet dat aansluit bij de constitutionele functies van het parlement. Dus we hebben onderscheiden het parlement als volksvertegenwoordiging en medewetgever en het parlement als controleur. Vervolgens hebben we ons in een aantal casussen de vraag gesteld hoe het daar nu eigenlijk mee staat. We hebben ons afgevraagd wat de motieven voor besluitvorming waren, hoe de publieke belangen zijn geborgd en hoe is nagedacht over de evaluatie van eenmaal genomen besluiten. Binnen al die casusonderzoeken hebben wij dat vaste stramien van vragen gehanteerd. Op die manier hadden we een aantal vaste ijkpunten om toch iets te zeggen over de aard van parlementaire besluitvorming. Ik noem bijvoorbeeld de dimensie van verwachtingen. Welke verwachtingen waren er toen begonnen werd met de grote transformatie van de rijksdienst naar verzelfstandiging of privatisering. Hoe kun je die verwachtingen dan objectiveren? Hoe kun je weten of je aan de verwachtingen die je uitspreekt, ook kunt voldoen op termijn? Wat doet een Kamer er aan om dat te meten? Dat is de eerste dimensie.

Als het gaat om borging en verantwoording kun je de vraag stellen of de Kamer er wel op let dat er voldoende checks and balances in stand blijven bij besluiten die men

neemt. Hoe blijven democratische mechanismen op peil en bewaakt het parlement die eigenlijk wel? Zo hebben we bijvoorbeeld een aantal situaties geschetst waarbij we hebben aangegeven dat de controle eigenlijk veel sterker had gekund nadat eenmaal besluiten waren genomen of ook in het proces van besluitvorming zelf. Het gaat dan bijvoorbeeld ook om controle op uitgeplaatste diensten.

Wat betreft uitkomsten en evaluaties is er de vraag hoe terugkoppeling plaatsvindt richting het parlement over eenmaal genomen besluiten of praktijksituaties en hoe het parlement daarop reageert. Dat zijn enkele ijkpunten die wij hebben gehanteerd. Op die manier hebben we geprobeerd iets te zeggen over aard en kwaliteit van de parlementaire besluitvorming, zonder te beschikken over een grote theorie.

Dan hebben wij een aantal casussen onderzocht. Dat waren de vensters die ons zicht gaven op die besluitvorming en op wat er vervolgens mee gebeurde. Dat was natuurlijk een selectie. De heer Bröcker zei dat hij een grote verzelfstandiging miste in dat beeld. Wij hadden misschien nog een heel groot zbo moeten onderzoeken, bijvoorbeeld Staatsbosbeheer. Dat had gekund. Het is inderdaad zo dat de NS al een verzelfstandigd bedrijf was, dat nog verder is verzelfstandigd. De PTT was een staatsbedrijf dat eerst is verzelfstandigd en toen geprivatiseerd. De re-integratie kwam bij de overheid vandaan, de Kliq, en werd een privaat bedrijf. Bij de energiebedrijven speelden natuurlijk weer andere verhoudingen.

Misschien hadden wij er inderdaad een groot zbo bij moeten hebben, maar we hebben via dit onderzoek wel zicht gekregen op de zbo's. In het proces rond de telecom is OPTA opgericht om als toezichthouder te fungeren en dat is een zbo. Verder hebben we onderzoeken gedaan in meer generieke zin naar zbo's. Wij denken dat we met die casuonderzoeken en op deze manier toch een goed beeld hebben kunnen krijgen van het geheel. Dit even over methodiek en aanpak.

Dan kom ik bij het verzelfstandigd bestuur. Er is een spreekwoord dat ouders gelijk geeft, wanneer zij heimelelijk in hun kinderen heel bijzondere kwaliteiten zien. Zij hebben gelijk volgens dat spreekwoord, want de mogelijkheden die je kunt zien in je lovebaby's zijn onbepaald. Zo leek het ook te zijn met die wereld van privatisering en verzelfstandiging. De mogelijkheden leken onbepaald. Daarom is er vooral in die eerste fase, in de jaren tachtig, met voortvarendheid aan gewerkt. Niet zonder enige visie, dat geef ik de heer Flierman toe.

Die visie was wel heel sterk gericht op de dingen die bij de overheid zelf even in orde moesten komen, zoals de overheidsfinanciën en het efficiënter doen functioneren van overheidsdiensten, die ook destijds soms weleens lui, log en bureaucratisch werden genoemd, zie de kritiek op de oude PTT. De introductie van managementvisies was ook een visie; het beruchte new public management-idee, dat overheidsdiensten een soort managerseenheden konden worden. En natuurlijk de marktvisie in de jaren negentig. De vraag is wel of die visies voldoende body hadden en of zij ergens op gebaseerd waren. Terugblikkend moet je achteraf ook wel zeggen dat er heel veel geloof was in een aantal visies, zonder dat daarvoor een empirische basis aanwezig was.

Maar dat is niet ons punt. Ons punt is dat van een visie op het openbaar bestuur geen sprake was en dat deze dingen werden gedaan zonder dat het werd begeleid door een visie op hoe de rijksdienst en het openbaar bestuur eruit zouden moeten zien na die intensieve privati-

seringen en verzelfstandigingen. Wij hebben dit beschreven als een grote transformatie van de rijksdienst, die is aangevat in de jaren tachtig. Deze was heel erg gericht op beperkte doelstellingen zoals het gezond maken van de overheidsfinanciën en het efficiënter doen functioneren van bedrijven. Er was geen idee waar men heen wilde met de rijksdienst en hoe het eigenlijk behoorde te zijn.

Vervolgens ontstond er een stapeling aan maatregelen en van inzichten. Er kwamen nieuwe motieven bij, zoals marktwerking. Zo werd het beeld complexer en complexer. Daar droeg de overheid op een bepaalde manier aan bij, omdat de departementen tamelijk autonoom hun gang konden gaan in de manier waarop zij gingen verzelfstandigen en privatiseren. Dat is een factor die de complexiteit niet vermindert, maar in stand houdt en misschien wel vergroot.

Er ontbrak een visie op waar het heen moest met het openbaar bestuur en hoe dat er dan uit zou zien. In ons rapport zeggen wij niet dat het allemaal verkeerd is geweest of dat er geen winst is geboekt. Er is zeker winst geboekt in termen van efficiency op een aantal terreinen. We zijn ook geen eiland. Deze ontwikkeling deed zich niet alleen in Nederland voor, maar eigenlijk in heel Europa, al liep ons land in heel veel opzichten voorop.

We komen na 20 of 30 jaar nu wellicht in een fase om alles wat we in die jaren hebben gedaan met het openbaar bestuur, weer wat op orde te brengen. Ik beantwoord hiermee de vraag van de heer Ganzevoort over wat hierna komt. Als je kijkt naar hoe het parlement opereert, zie je dat in iedere volgende fase reparaties worden uitgevoerd die betrekking hebben op besluiten die in de fase daarvoor zijn genomen. In de jaren tachtig waren er privatiseringen zonder dat er over de markt werd nagedacht. In de jaren negentig werd er over de markt nagedacht en dat was eigenlijk een antwoord op een aantal situaties van privatisering.

Het Loodswezen is hier een paar keer gepasseerd. Het Loodswezen werd eerst verzelfstandigd en in de jaren negentig geprivatiseerd. Het veranderde van een publiek in een privaat monopolie, omdat er geen concurrenten waren. Zo moest er toch weer nagedacht worden over de vraag wat een markt is.

Die correcties vonden plaats. Het is heel moeilijk om te zeggen welke correcties ons nog te wachten staat, zeg ik tegen de heer Ganzevoort, want het is ook geen wenselijke situatie dat je in een volgende fase moet repareren of besluiten die je eerder hebt genomen, moet aanvullen. Mijn antwoord zou zijn dat wij nu wellicht in een fase komen waarin wij alles proberen nog eens goed te doordelen en een plek te geven. Niet alles is verkeerd, maar er kunnen wel degelijk dingen worden aangepakt om structuur en orde te vergroten.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Als ik het goed begrijp, zegt de commissie dat zij in de manier waarop er nu mee wordt omgegaan, zoveel evenwicht ziet dat zij de schaduwkanten die er de vorige keer in zaten, niet meer kan waarnemen. Dat zou jammer zijn. Wij zouden er veel van kunnen leren als wij goed zouden kijken naar andere eenzijdigheden dreigen te ontstaan, juist met al het werk dat nu is gedaan.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Wij constateren inderdaad dat het openbaar bestuur niet in evenwicht is. Ik ga zo meteen dieper in op de zbo's, het verzelfstandigd bestuur. Wij zeggen niet dat er nu een

Kuiper

evenwicht is bereikt. Ons punt is dat je nog steeds voor de opgave staat van reductie van complexiteit. Daar lopen wij nu tegenaan.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Ik heb er ook een beetje moeite mee hoe de heer Kuiper dit nu onder woorden brengt. Ik heb in mijn bijdrage gezegd: pas nu op dat wij dit niet als iets statisch zien. Het is voortdurend een en al dynamiek. Als de heer Kuiper zegt dat we nu op een punt zijn dat er een soort evenwicht is bereikt, zeg ik dat ik hoop dat het heel lang mag duren, maar ...

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ik heb het tegenovergesteld gezegd, namelijk dat wij juist niet in evenwicht zijn. Ik ben het met u eens dat het openbaar bestuur voortdurend in beweging is. We zijn nog steeds aan het bekijken hoe de vormgeving moet.

De volgende stap gaat over de verzelfstandigde bestuursorganen die met openbaar gezag zijn bekleed, de zbo's. Het gaat om een bestuursvorm met gezag, maar op afstand van de overheid. Door de heer Ester is gevraagd of de overwegingen die toen aan de orde waren, nu nog altijd moeten gelden. Die vraag moeten wij opnieuw stellen. Op welke gronden gieten we iets in de vorm van zelfstandig bestuur? Soms is het goed dat er een afstand is tot de overheid en soms is er dus een reden om een zelfstandig bestuursorgaan te hebben, maar soms is een baten-lastendienst, dus een agentschap, net zo goed. We hebben in onze gesprekken, ook met de mensen hier aan de ovale tafel en met de ambtelijke wereld, natuurlijk ook gehoord dat, als je een bepaald bedrijfsresultaat wilt halen en als je efficiënt wilt werken, een baten-lastendienst, een agentschap, net zo goed kan zijn als een zelfstandig bestuursorgaan. Waarom zijn wij dan overgegaan tot de vestiging van bijvoorbeeld verzelfstandigd bestuur? Zojuist werd Staatsbosbeheer even genoemd. Dat is een zbo, maar waarom zou het niet een baten-lastendienst kunnen zijn? Staatsbosbeheer is op een bepaalde manier in discussie, want het is een hybride organisatie met enerzijds een beheerstaak en anderzijds ook een commerciële taak: Staatsbosbeheer verbouwt immers hout en dat moet verkocht worden. Waarom zou dat niet even goed een baten-lastendienst kunnen zijn?

De analyse die je hier kunt maken, sluit aan bij waar de Algemene Rekenkamer in het midden van de jaren negentig mee begon. Zij gaf toen voor het eerst een soort "overview" over de hele ontwikkeling vanaf de jaren tachtig, waarbij stevig was ingezet op verzelfstandiging. Er waren allerlei regelingen en alle departementen hadden zowel de vormgeving als de aansturing en het toezicht weer anders geregeld. De Rekenkamer sprak toen van "wildgroei". Daarop is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen gekomen. Dat heeft, zoals u hebt kunnen lezen, erg lang geduurd, in deze Kamer tot aan 2007. Die discussie begon dus in de jaren negentig, maar we hebben die wet nog maar vijf jaar en nog altijd zijn niet alle zbo's daarin ondergebracht. Er zijn nog steeds zbo's die daarbuiten vallen. Staatsbosbeheer valt bijvoorbeeld buiten de kaderwet, omdat het niet strikt bestuurlijk, maar beheersmatig iets doet.

Begrijp me goed: het punt dat wij maken, is niet dat zbo's niet kunnen bestaan. Er moet hier geen statisch beeld ontstaan, maar er is wel nog altijd een zeer grote gevarieerdheid in de vormgeving. De reden waarom zij bestaan, de juridische vormgeving, vormen van toezicht

en vormen van aansturing zijn per departement soms weer anders en door andere diensten geregeld. Er zijn zbo's met een raad van toezicht en er zijn zbo's zonder een raad van toezicht. Al dat soort variatie is er, waardoor er uiteindelijk – dat is ons tweede punt – op het punt van het openbaar bestuur ook sprake is van weinig inzicht en transparantie. De heer Bröcker zei terecht dat de zbo's ook behoren tot de overheid. Ja, dat zijn op afstand geplaatste verzelfstandigde bestuursorganen. Ze vallen altijd nog onder een ministerie en zij hebben uitvoeringsverantwoordelijkheid en zelfstandigheid, maar ze behoren tot de overheid. Het inzicht in deze hele archipel van vormen wordt natuurlijk sterk bemoeilijkt door de veelvormigheid hiervan en de verschillende manieren van aansturing en vormgeving.

Het derde punt dat wij maken, is dat er ook sprake is van een democratisch gat. Ik duidde dat zojuist al even aan: doordat bepaalde diensten op afstand zijn geplaatst, zijn zij een beetje uit het zicht geraakt, ook van de parlementaire controle. Wij vinden dat dat democratische gat weer moet worden gedicht.

Ter adstructie van het punt dat wij als commissie maken, wijs ik erop dat in de Tweede Kamer voor de zomer de motie-Heijnen/Schouw is aangenomen. Daarin wordt de regering voorgehouden dat een fundamentele herziening van het stelsel nodig is, omdat de rechtsvorm en de aansturing van zbo's nog steeds zeer verschillend zijn. Dat is dus een ontwikkeling die nu in de Tweede Kamer speelt.

Ik meld ook nog even dat er inmiddels in het regeerakkoord een nogal opvallende passage over de zbo's staat. In het regeerakkoord wordt melding gemaakt van het tegen het licht houden van de bedrijfsvoering. Ook wordt daarin de vraag gesteld of zbo's de meest geëigende vorm zijn. Dat gaat dus over de vraag of wij nog steeds dezelfde redenen hebben om een zbo te hebben of niet. En keert het principe "agentschap, tenzij" terug? Ik ben heel benieuwd wat dit gaat worden. Wat in het regeerakkoord staat, is eigenlijk verderstrekkend dan wat wij zeggen. Ik ben dus heel benieuwd wat hiermee wordt bedoeld. Moeten alle zbo's nu weer een agentschap worden, zoals in het verleden is bepleit door de commissie-Kohnstamm, of iets anders? Die discussie krijgen wij ongetwijfeld terug. Daar kunnen wij dit rapport natuurlijk bij betrekken.

De heer Postema sprak de verwachting uit dat deze commissie het een en ander zou aanreiken om te komen tot uniforme regels. In een van onze aanbevelingen staat dat uniforme regels zouden moeten worden gehanteerd – misschien is de term "uniforme principes" hierbij op zijn plaats – bij de redenen voor oprichting, vormgeving, aansturing en toezicht van zbo's, maar het zou nogal een taak zijn geweest als wij dat hadden moeten doen. Dat lijkt ons nou iets wat wij kunnen en mogen vragen van de regering, ook bijvoorbeeld in de reactie op dit rapport. Ik denk dat er op dat punt echt een reactie moet komen. Ik denk niettemin even mee met de heer Postema. Het is natuurlijk denkbaar dat wij ons dit als Eerste Kamer ook aantrekken en dat wij zeggen: omdat wij ook letten op kwaliteit en uitvoerbaarheid van de wetgeving, vinden wij het belangrijk dat ook wij letten op die situatie. Wij worden hier ook aangesproken in een bepaalde verantwoordelijkheid. Daar zou via het commissiewerk natuurlijk op gelet kunnen worden: hoe zit het nou eigenlijk met dat hele stelsel van zbo's? Dat is zelfs letterlijk een aanbeveling, verderop in het rapport. Misschien is die aanbeveling een beet-

Kuiper

je verscholen, maar wij hebben gemeld dat het voor deze Kamer een mogelijkheid is om dit zelf op te pakken.

De heer **Postema** (PvdA):

Ik kan mij ook voorstellen dat dit niet per se alleen gebeurt via het formuleren van richtlijnen in het kader van nadere zbo-regulering, maar dat wij dit ook en vooral doen door naar aanpalende wetgeving te kijken. Bijvoorbeeld bij de wet over de normering van de topinkomens is sprake van een ander wetgevingstraject, dat voor vele zbo's normerend zal zijn. Een van de publieke irritaties van de afgelopen jaren over een aantal zbo's betrof die topinkomens. Dat hoeft niet per se in zo'n kaderstelling te zitten, want je kunt er als Kamers – ik laat even in het midden of dat gaat om de Tweede Kamer of de Eerste Kamer – ook op letten of die aanpalende wetgeving toereikend is.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Dat is zeker waar. Hier zitten natuurlijk allerlei dimensies aan vast. Over dit specifieke punt hebben wij eigenlijk niets gezegd, maar dit speelt natuurlijk in de discussie, omdat ambtenaren die vanuit de rijksdienst naar verzelfstandigd bestuur gingen, ook in andere salarisschalen terecht kwamen. Het zou dus inderdaad heel goed zo kunnen, via het hele complex van wetgeving rondom het fenomeen "verzelfstandigd bestuur".

De heer **Postema** (PvdA):

Ik wil hier nog één opmerking over maken en dan zal ik ophouden over inkomens, want daar gaat het vanavond niet over. Toch is dit mijns inziens wel een heel belangrijk onderdeel van de publieke beeldvorming. Als het misgaat en als je merkt dat de overheid wel een publieke verantwoordelijkheid en taak heeft, maar blijkbaar niet bij machte is om in te grijpen, en als er dan bovendien sprake is van een idee of perceptie van te veel verdienen, is het spel op de wagen. Dan zie je het ineens heel snel gaan in de publieke beeldvorming en in de frustratie van de burger. Ik zal hier niet op terugkomen, maar dit is wel een belangrijk onderdeel van uw onderzoeksopdracht: hoe kan het dat je elkaar op een gegeven moment kwijtraakt? Dat komt bijvoorbeeld door de onmacht van het bestuur om kaders te bieden, waar de burger blijkbaar behoefte aan heeft.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Daar hebt u helemaal gelijk in. Dit kan een element zijn in het loszingen en het verbroken raken van verbandingen die je eigenlijk toch zou moeten hebben. Een burger vraagt zich namelijk af waarom dit eigenlijk zo is, terwijl het toch gaat om uitvoering van rijksbeleid: die uitvoering verloopt weliswaar via een verzelfstandigde dienst, maar waarom is dit eigenlijk zo? Die vraag moeten wij onszelf natuurlijk ook stellen. Waarom is dit eigenlijk zo? Waarom hebben wij dit geregeld? Ik heb het dan niet specifiek over salarissen, maar over het veld van zbo's. Waarom is dat zo geregeld, met al die verschillende structuren? Het zou goed zijn als ook de Kamer zegt verzelfstandigd bestuur een belangrijk domein te vinden van de overheid. Er gaan immers tientallen miljarden in om. Er zijn veel fte's mee gemoeid. Van de rijksdienst is een belangrijk deel van de werknemers werkzaam in zbo's. Het gaat over honderd-duizend werknemers, of iets in die orde van grootte. Het gaat dus om nogal wat. Voor grote delen van de rijksbegroting wordt het verzelfstandigd bestuur gebruikt voor pu-

blieke taken. Dit gaat over uniforme principes. Wij vinden dat dit een opgave van de overheid is. Er vinden nu ook belangrijke bewegingen plaats bij de rijksdienst. Ik noem de beweging, het project, naar een compacte rijksdienst. Het idee van verkleining van ministeries is al vanaf de jaren tachtig een sterk beleden artikel. Daar worden nog steeds pogingen toe gedaan. Wellicht kan de Kamer, met dit onderzoek in de hand, in dit proces aanwezig zijn.

Er is door verschillende sprekers gevraagd naar de coördinerende rol van BZK. Wij vinden dat dit in het bijzonder een taak is van het ministerie van BZK, of hoe de nieuwe ordening straks ook wordt met de nieuwe projectminister. Dat kan in de vorm van een expertisecentrum. De WRR heeft het ooit een kwaliteitskamer genoemd. Hoe dan ook, BZK is in de positie om wat te doen. Het doet het ook al, maar het zou het veel sterker kunnen doen. Het kan toezicht houden op de regelingen binnen de rijksdienst. Het kan ervoor zorgen dat zaken in de rijksdienst zo uniform mogelijk – maar geen keurslijf of andere statische dingen – en helder en transparant worden geregeld. Wij onderstrepen nog eens die rol. Een van de sprekers, de heer Bröcker, zei dat het ministerie het al doet en dat het altijd moeilijk is. Dat is ook zo. Hier is echter ook politieke wil nodig om het zo te doen. Die politieke wil moet er zijn binnen een kabinet. Die wil kan ook aangewakkerd worden door de Kamers zelf. Er moet een besluit, een keuze, worden gemaakt om het zo te doen. Het kan inderdaad door het beraad van secretarissen-generaal hiertoe verder uit te rusten of door één secretaris-generaal hierbij een belangrijk rol te laten spelen. Ook bij deze aanbeveling zijn wij benieuwd naar de reactie van de regering.

De eenheid van de rijksdienst is een belangrijk goed. Ik meen dat de heer Tjeenk Willink het als volgt bedoelde te zeggen: er wordt altijd naar gestreefd, maar feitelijk is het iets ingewikkelds. Wij hebben het echter ook wel ingewikkeld gemaakt. Ook onze analyse laat zien dat wij het ingewikkeld hebben gemaakt, omdat alle departementen in autonomie besluiten kunnen nemen over vormen van bestuur die zij instellen. Juist op dat punt zou juist die eis dus wel mogen worden gesteld.

Dan het thema van toezicht. In ons rapport brengen wij naar voren dat als er met recht en reden voor een zbo is gekozen – zeker als het een grote zbo is die voorzieningen of uitkeringen aan burgers verschaft en als het dus gaat over de regelgebonden uitvoering van publieke diensten – er een raad van toezicht moet worden ingesteld. Dat is dan nog maar het instrument. Het raakt echter aan een veel breder thema. Als wij kiezen voor die vorm van openbaar bestuur, met veel verzelfstandigde uitvoering, moet immers ook het toezicht op orde zijn. De Algemene Rekenkamer heeft vanaf de jaren negentig aan de ministeries gevraagd om een toezichtsvisie op te stellen. In heel veel gevallen is dat ook gebeurd. De professionalisering van toezicht moet natuurlijk doorgaan. Dit hangt samen met de keuzes die wij hebben gemaakt bij het inrichten van ons openbaar bestuur.

Dat is ook een antwoord op de vraag van de heer Ganzevoort. Ook in gevallen van privatisering is soms toezicht nodig. Ik geef een voorbeeld, namelijk het Nederlands Meet Instituut, de vroegere Dienst van het IJkwezen, die nu geprivatiseerd is. Het IJkwezen zorgde voor de standaarden en maten in ons land. Die moeten aan een bepaalde norm voldoen. Op die publieke taak moet toezicht worden gehouden. Zo zijn er meer voorbeelden waarbij er ook in geprivatiseerde situaties gewoon toezicht moet zijn. Een ander voorbeeld is PostNL. Dat is geheel gepri-

Kuiper

vatiseerd. Het is voor 100% geprivatiseerd. De overheid heeft 0% aandelen. PostNL voert echter een universele dienstverlening uit, het bezorgen van brievenpost, waarop natuurlijk toezicht moet bestaan. Dat wordt dan ook geregeld.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Natuurlijk is er toezicht nodig. Mijn vraag was welke vorm van toezicht in welke situatie nodig is. Moet je in alle gevallen direct toezicht houden? Dat lijkt mij niet. In sommige situaties van privatisering, neem DSM, hoeven wij ons er niet zo mee te bemoeien. Men moet zich aan wet- en regelgeving houden, zoals alle bedrijven, maar het is gewoon een bedrijf geworden. Het is een vorm van generiek toezicht die voor iedereen blijft gelden. Dat is wat anders dan een directe, ook parlementaire verantwoording. Mijn vraag is of wij daarin niet preciezer moeten differentiëren. Moet niet in meer gevallen gedacht worden aan een andere dan een parlementaire verantwoording? Neem de discussie over de NS, die met enige regelmaat in het parlement terugkomt. Er wordt niet op dezelfde manier gesproken over Arriva, Connexxion of andere bedrijven die in een aantal opzichten eigenlijk een vergelijkbare rol spelen. Een algemeen toezicht op een branche? Daar ben ik als parlementariër ook voor. Maar specifiek toezicht op hoe een bedrijf binnen een markt functioneert, moet dat lopen via verantwoording aan het parlement of moeten wij naar een andere vorm van publieke verantwoording zoeken? Ik zocht eigenlijk naar die differentiatie.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Wij kunnen niet te diep ingaan op de techniek van het toezicht. Dat ligt een beetje buiten ons bereik, gegeven de invalshoeken die voor ons vooropstaan. Wij moeten echter een onderscheid maken tussen toezicht en verantwoording. Bij toezicht denken wij aan toezicht op organen, bestuursorganen of geprivatiseerde situaties. Dat kan door middel van raden van toezicht, inspecties of wat dan ook. Een parlement kan daarvan wat vinden, bijvoorbeeld of het op orde is. Wij zeggen nu dan ook: zorg dat het op orde is. Toezichtsvisies zijn belangrijk. Professioneel toezicht is belangrijk. Het is belangrijk dat een minister kan zeggen toch een raad van toezicht bij een zbo te willen hebben. De verdere techniek daarvan, dat is een andere overweging. Dat het belangrijk en nodig is, juist bij het op afstand zetten van diensten, maar ook dat er relaties moeten blijven, dat is ons punt.

Er zijn twee vormen van verantwoording. Verantwoording aan het parlement of horizontale verantwoording. Die cirkel, van uitvoering naar parlementaire controle, moet weer gesloten worden. Dat kan onder meer door bestuurders van uitvoerende diensten inlichtingen te laten geven aan het parlement. De andere vorm van verantwoording is horizontale verantwoording, van zelfstandige diensten aan burgers. Ik noem het voorbeeld van het handvest voor publiek verantwoorden, waaraan een aantal grote zbo's meedoet. Dat geeft nog meer mogelijkheden aan burgers om invloed te hebben op producten of diensten die wordt geleverd. Als de cirkels maar kloppen dus. Dat is belangrijk. De vormgeving, de techniek, daarmee kan ik de heer Ganzevoort niet van dienst zijn.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Ik vind het een heel interessante bespiegeling. Het manco is dat wij het onderwerp, door de wijze waarop wij het nu bespreken, bijna niet kunnen vastpakken. Het gaat im-

mers ook over "de kunst van het loslaten". Wij zien vaak dat het parlement iets op afstand heeft geplaatst, met een eigen regime van toezicht, en vervolgens toch niet kan loslaten en allerlei onderwerpen weer naar zich toe haalt en de minister daarover ter verantwoording roept. Het parlement vraagt dan om ingrijpen, om actie, terwijl dat zich in wezen niet meer verdraagt met de ingerichte structuur. Ik vind dat die keerzijde van de medaille ook bij dit debat betrokken moet worden. Als dat nu te ver voert, vind ik dat prima en stop ik er ook over, maar we moeten nu niet slechts één kant van de zaak belichten en ons afvragen hoe we daar allemaal achterkomen. We zouden dus ook moeten kijken naar hoe we er echt van af kunnen blijven.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Dat is zeker een relevant punt, dat ook zeker niet van tafel zal gaan. Maar loslaten vindt primair plaats tussen departementen en uitgeplaatste diensten. Daar is sprake van veel vraagmomenten: hoe gaat dat precies, kan het ministerie echt loslaten, kan het dit overgeven? Er zijn voorbeelden van dat dit heel ingewikkeld blijkt, waarin het ministerie toch nog overrulet en zegt dat het zus en zo moet. In naam en volgens de Kaderwet ZBO's is er dus wel een zelfstandige uitvoeringsverantwoordelijkheid, maar de invulling daarvan wordt vervolgens heel erg bemoeilijkt door het departement zelf. Ons verhaal is dan: als je met recht en reden een zbo hebt, plaats dit dan op afstand, geef het een eigen uitvoeringsverantwoordelijkheid en laat de relatie met het ministerie worden vormgegeven via een toezichtstructuur. De minister kan dan spreken met de toezichthouders. Daarmee is de relatie helder.

Nu het loslaten door het parlement. Het parlement heeft vele vormen van zelfstandig bestuur in feite al losgelaten, omdat het niet vraagt naar evaluaties, en eigenlijk denkt: dat zien we dan wel. Het parlement is niet alert als sommige zbo's niet eens een jaarverslag komen afleveren. 20% doet dat nog steeds niet, terwijl dit moet van de Kaderwet ZBO's.

De heer **Postema** (PvdA):

Ik wil de heer Kuiper steunen in de manier waarop hij deze discussie voert. Ik denk dat de manier waarop de commissie dit ziet, heel zuiver is. Zelf zou ik nog aandacht willen vragen voor het feit dat het uiteindelijk gaat om het publieke belang, dat goed moet zijn benoemd en waarvoor de eindverantwoordelijkheid per definitie voor 100% aan de minister toevalt. Je kunt allerlei structuren van uitvoeringsorganisaties en raden van toezicht daartussen zetten, maar de minister draagt uiteindelijk de verantwoordelijkheid. Dat lijkt mij iets waarover wij verderop in het betoog nog moeten spreken, omdat het naar mijn mening erg moeilijk is om de gedragsregels te formuleren en te handhaven; hoe ga je uiteindelijk om met de ministeriële verantwoordelijkheid voor op afstand geplaatste organisaties?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Laten we dit er meteen bij nemen. Eerst wil ik nog even mijn gedachten afmaken jegens de heer Van Boxtel. Het parlement laat soms heel veel los, en wil er in andere situaties heel dicht op kruipen. De NS is daarvan het kroonvoorbeeld: de Kamer wil daar voortdurend iets over te zeggen hebben. Daar zijn natuurlijk ook redenen voor, maar daar zullen we het straks over hebben.

Kuiper

De minister is altijd eindverantwoordelijk, dat wil zeggen: de minister is beleidsverantwoordelijk en wordt daarop aangesproken door de Kamer. De minister presenteert zich in de Tweede Kamer en bij ons en zegt: zo wil ik het doen, dit is mijn beleid. Als de uitvoeringsverantwoordelijkheid is verzelfstandigd, moet dit worden gerespecteerd. Op dat punt is de ministeriële verantwoordelijkheid dan beperkt. Zo staat dat ook in de Kaderwet: deze is beperkt op het punt van de uitvoering. Overigens valt het zbo hiërarchisch niet onder de minister. Dat zijn de afstandbepalingen tussen de minister en de vormen van verzelfstandigd bestuur. Op dat vlak moeten de dingen helderder worden. De minister komt soms in de Kamer en zegt: ik ga daar niet over. Maar hij gaat daar wel over! Hij gaat over het beleid van het zbo. De Kamer moet dus niet accepteren dat de minister zegt dat hij er niet over gaat. Hij gaat er wel over, hij gaat namelijk over het beleid.

Inderdaad is de uitvoering ergens belegd en deze moet een eigen kans hebben. Soms wordt de uitvoering ook beter door haar op een afstand van de overheid te plaatsen; de politiek zit dan namelijk niet steeds op de stoel van het bestuur en er kan dan een goede bedrijfsvoering plaatsvinden. Alleen is het een publieke taak, dus er moet een goed toezicht zijn. Geef dat dan ook structureel goed en professioneel vorm, zodat de minister ook de mogelijkheid heeft om met het proces van zo'n zbo mee te kijken. Hierbij hoort dat zo'n bestuurder van een uitvoerende dienst in het parlement kan verschijnen, maar alleen in die rol van uitvoeringsverantwoordelijke. De commissie zegt dat de cirkel dan rond is. De Kamer hoort in dat geval dus niet te spreken met de bestuurder over beleid. Dit vraagt een bepaalde rolvastheid van bestuurder, minister en Kamer. Als de Kamer spreekt met die bestuurder, kan het inderdaad alleen maar gaan over hoe de uitvoering plaatsvindt. Met die informatie gaat de Kamer dan naar de minister. Zij kan dan zeggen dat zij het beleid anders wil hebben, of de minister vragen over hoe deze een en ander ziet binnen diens eigen beleidskader. Zo hoort het te gaan.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Voorzitter. Ik heb het gevoel dat we het niet eens zo erg oneens zijn, maar dat er wat spraakverwarring ontstaat doordat, heel terecht, in het rapport die gradaties van overheidsbetrokkenheid en uitplaatsing zijn beschreven: van heel dicht bij de overheid, tot heel erg ver daarvan. Nu spreken we hier eigenlijk in meer generieke zin over: er moet altijd parlementair toezicht zijn of verantwoording, of juist niet. Ik denk dat het afhangt van waar precies je in dat spectrum zit. Als we wat preciezer kunnen krijgen in welk stuk parlementaire verantwoording zinnig is en in welke stukken andere publieke lijnen zinniger zijn dan de parlementaire lijn, zullen we veel dichter bij elkaar komen dan wanneer we zeggen dat de cirkel altijd rond moet zijn. Immers, welke cirkel is dat precies; waar zitten we dan in dat spectrum? Het graduele dat zo helder in het rapport staat beschreven, kan ons helpen om hierover meer helderheid te krijgen, zonder deze misverstanden.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Ja, akkoord.

De heer Flierman (CDA):

Voorzitter. Ik moet eerlijk zeggen dat de heer Kuiper met zijn laatste reactie al een deel van mijn vraag heeft beant-

woord. Ik was heel benieuwd naar die sturing, naar hoe de commissie die dialoog tussen een bestuurder van een zbo en het parlement ziet. Ik zie dat precies zo. Ik merk daarbij wel op dat daarover in dit huis nog wel enigszins genuanceerd wordt gedacht. Wij vinden dit een wezenlijk onderdeel van het functioneren van zo'n zbo, maar daarmee ook een fenomeen dat de handelingsvrijheid van parlement en minister in zekere zin beperkt, als die horizontale sturing plaatsvindt. Van andere mensen hoor ik weer dat dit overleg er een beetje bij hangt. Dat lijkt mij niet de goede manier om met zo'n verzelfstandigd orgaan in het publieke domein om te gaan.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Ja, eens. Nog een reactie op de heer Ganzevoort: inderdaad, die gradaties zijn er en deze verdienen het te worden doordacht. Wat zou dit eigenlijk moeten betekenen? Ik denk dat het ook daarvoor belangrijk is om dit debat nog eens te voeren aan de hand van een regeringsreactie.

De heer Bröcker (VVD):

Ik steun de lijn van de heer Ganzevoort en de reactie op wat hij heeft gezegd. Ik weet dat de heer Kuiper hier straks op terug zal komen, maar welke parlementaire rol ziet hij daarbij voor de Eerste Kamer? Of ligt toch het primaat bij de Tweede Kamer om deze bestuurders in bepaalde scheve situaties verantwoording te laten afleggen over de uitvoering van het beleid?

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Het ligt in de rede om bij deze zaken in de eerste plaats te denken aan een taak voor de Tweede Kamer, ook gezien de grotere faciliteiten aldaar. Het is natuurlijk niet uitgesloten dat ook wij hiervan iets tot onze taak rekenen. In de balans tussen de twee Kamers moeten wij natuurlijk altijd letten op waar wat gebeurt; als iets bij de ene niet gebeurt, moet de andere dit doen. Mij lijkt dit echter primair iets voor de Tweede Kamer.

Ik rond dit stuk over het verzelfstandigd bestuur nu af met de volgende opmerking. Voor voorgenomen verzelfstandigingen en privatiseringen verwijs ik naar Bijlage 3 van het deelrapport, waarin een overzicht wordt gegeven van wat nu nog in overweging is. De heer Ganzevoort vroeg namelijk of wij weten wat er nog komt. Wij hebben de wens uitgesproken dat de minister van Binnenlandse Zaken dit moet doen: hij moet de Kamer aan het begin van een regeringsperiode van informatie voorzien over voorgenomen verzelfstandigingen en privatiseringen, zodat de Kamer tijdig daarop kan reageren.

Ik ga nu naar een volgend onderdeel: de situaties die wij bespreken, waarvoor geen rechtstreekse aanbevelingen zijn, maar waarbij wij een heroverweging wel goed zouden vinden.

Op twee punten geven we aan dat heroverweging van vroegere besluiten belangrijk zou kunnen zijn. Het ene punt hebben wij nu gehad, namelijk wanneer wij het idee hebben dat de bestuurlijke inrichting niet op orde of niet voldoende doordacht is. Het tweede punt is dat waar parlementaire besluitvorming in het verleden heeft geleid tot uitkomsten waarover wij nog altijd grote publieke discussie of grote publieke onenigheid hebben. Daarvan hebben wij twee voorbeelden genoemd, te weten NS en Post NL. Wij hebben het dus niet over terugdraaien. Wij hebben het er helemaal niet over dat alles op de schop moet. Waar stabiliteit is, moet je dat vooral zo laten, maar waar

situaties nog instabiel zijn, is dat wel een punt om een heroverweging te starten.

Ik noem het voorbeeld van NS, waarnaar de heren Postema en Flierman ook al hebben gevraagd. Nogmaals, het is niet onze opdracht om hier definitieve oplossingen aan te reiken. Wij hebben door de bril van de parlementaire besluitvorming 20 tot 30 jaar teruggeblikt. Wij reiken nu een aantal gedachten aan. Wij kunnen lijnen doortrekken vanuit de vraag wat je nu eigenlijk zou moeten doen.

De NS-casus zou ik nu even met u willen doornemen, ook omdat die eigenlijk alweer onmiddellijk door de pers werd opgepakt. Nederland is wat NS betreft verder gegaan in de vormgeving van reizigersvervoer en beheer van infrastructuur dan Europa van ons vroeg. De heer Van Dijk wees daar ook al op. De commissie-Wijffels kwam in 1992 met de oplossing, als antwoord op de Europese richtlijn, dat er een ontvlechting moest plaatsvinden van onderdelen van het bedrijf. Daarbij ging het dus om een ontvlechting van het reizigersdeel en alles wat te maken had met beheer en infrastructuur.

Vervolgens is het ministerie aan de gang gegaan en is met NS overeengekomen dat er privaatrechtelijke contracten kwamen, tot verrassing van de Tweede Kamer. Dus de vormgeving van de volgende stappen naar zelfstandiging ging via privaatrechtelijke contracten. Toen al waren er enkele Tweede Kamerleden die zich afvroegen of dan niet een nieuwe spoorwet nodig zou zijn en of je dit niet publiekrechtelijk zou moeten regelen. De Tweede Kamer is geleidelijk aan en meer en meer tot de overtuiging gekomen dat dat het juiste standpunt was, dat dus inderdaad wetgeving nodig was om de publieke taak, de publieke ordening op het spoor, te regelen. Die wetgeving is dus pas veel later gekomen. Dat is de Concessiewet personenvervoer per trein geworden, die uiteindelijk in 2003 in deze Kamer is geaccordeerd.

De Tweede Kamer had al het idee dat er toen iets fout was gegaan, dat zij op afstand was gezet doordat de overheid contracten had gesloten met NS waar de Kamer nog maar heel moeilijk bij kon komen. Door die keuze, doordat er geen nieuwe wetgeving kwam, is in de Eerste Kamer pas in 1997, dus vijf jaar nadat er besluiten waren genomen, voor het eerst gedebatteerd over de ordening op het spoor. Dat was vijf jaar nadat de principiële keuzes al waren gemaakt. Dat is deze Kamer ook te verstaan gegeven door toenmalige bewindslieden, die zeiden: het is interessant en principieel prachtig dat u allerlei beschouwingen heeft, maar de keuzes zijn al gemaakt. Dat is een van de momenten waarop deze Kamer dus heel duidelijk uiting heeft gegeven aan het gevoel: wacht eens even, nu gaan er heel grote dingen gebeuren in ons land, de besluiten zijn al genomen en wij komen vijf jaar later nog eens een keer aan de beurt.

Dus in de jaren negentig is er vervolgens op basis van die eerste stappen gestuurd naar marktwerking op het spoor, vanuit het idee dat er meerdere spoorbedrijven gebruik zouden maken van de infrastructuur. De splitsing van de taakorganisaties hoort daarbij, want dan wordt het reizigersdeel NS geprivatiseerd, terwijl de railinfrastructuur in publieke handen blijft. Dat was de gedachte. Dan maak je een ordening waardoor het mogelijk is om meerdere partijen toe te staan op die publiek beheerde railinfrastructuur.

Dat pad is even ingeslagen maar is losgelaten na het mislukte experiment met Lovers. Wij kwamen er dus eigenlijk met ons allen achter dat Nederland een te druk bereden spoorwegnet heeft om daarop met meerdere be-

drijven actief te zijn. Toen is het idee van marktwerking op het spoor losgelaten, maar de gekozen ordening paste daar al bij, namelijk de harde splitsing tussen wat later ProRail is geworden en NS als reizigersbedrijf.

We hebben dus een ordening tot stand gebracht die eigenlijk zou passen bij de situatie van volledige privatisering, maar wij zijn ten halve gekeerd. Die structuur bestaat eigenlijk nog steeds, de structuur die dus ziet op een geprivatiseerde situatie. Wij proberen die nu voortdurend een beetje te managen. Dat is de situatie.

Interessant is dat in deze Kamer bij de behandeling van de concessiewet in 2003 Kamerbreed de motie-Wolfson is aangenomen. U hebt daarover kunnen lezen in het rapport. Die motie is hier ingediend toen de concessiewet werd behandeld. De Eerste Kamer had grote problemen met die concessiewet en vond het eigenlijk een voorbeeld van wetgeving die nu niet de schoonheidsprijs verdient. De motie-Wolfson was een soort way out. Daarin werd aan de regering gevraagd om nog eens de ordening op het spoor opnieuw te doordenken. Daarbij is ook gezegd dat onderzocht zal worden "concessieverlening aan een holdingconstructie waarin infrastructuur en exploitatie weer bijeen zijn gebracht". Dat stond letterlijk in die motie van deze Kamer. Dat is dus een alternatief idee, naast de complete splitsing van ProRail en NS: één holding met verschillende poten, maar wel met een eenhoofdige leiding.

De regering moest in 2006 antwoorden, zo vond deze Kamer bij een evaluatie. Het antwoord kwam pas in 2009 en was – ik moet het parlementair zeggen – een klein antwoord, namelijk: wij gaan nu niet meer morrelen aan de ordening op het spoor.

De heer Van Boxtel (D66):

Dat is wel een beetje aangepast aan de dienstregelingervaring!

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Zo zou je het kunnen zeggen. Met enige vertraging kwam er antwoord. Het was inderdaad een klein antwoord: wij gaan nu niet meer die ordening veranderen. Maar de Kamer had echt aangedrongen op een nota waarin het allemaal nog eens goed werd afgewogen. Dit is ook een voorbeeld dat wij onszelf kunnen aantrekken. Hoe werk je vervolgens met aangenomen moties? De harde splitsing tussen NS en ProRail is in 2005 door de Tweede Kamer openlijk betreurd, in een eigen rapport, waarin die Kamer heeft geschreven dat die splitsing "ondoordacht en onverstandig" was. Ik citeer nu gewoon uit een evaluatierapport, uitgevoerd door de Tweede Kamer zelf.

Daarmee heeft de Tweede Kamer natuurlijk ook iets gezegd over zichzelf. De Tweede Kamer had namelijk in het midden van de jaren negentig zelf gevraagd om een splitsing. Dit is een voorbeeld van de grilligheid van de besluitvorming, waarbij de uitspraak "onverstandig en ondoordacht" dus in zekere zin ook weer past.

Nu zijn wij in 2012 en wij hebben die ordening nog steeds. Er bereiken ons ook voortdurend berichten uit het bedrijf zelf, zo niet van de kant van reizigers, dat de regie en de synergie tussen die onderdelen gewoon onvoldoende is. In onze commissie is vaak geklaagd bij de aanvang van vergaderingen over de dienstregeling. Het voorbeeld van de laatste maand is dat de informatievoorziening, die bij ProRail zit, nu weer naar NS gaat. Dat illustreert de situatie natuurlijk. Reizigers gaan, eenmaal gestrand op het station, aan de conducteur van NS vragen wanneer de

Kuiper

trein weer gaat of hoe het er verder allemaal uitziet die avond. Daarop zegt die conducteur dat niet te weten en dat er gebeld moet worden met ProRail, want die weet het wel. Dat is gebrek aan synergie.

Een ander voorbeeld dat ik wil noemen en waar wij ook gaandeweg op komen, is dat ProRail investeringsbeslissingen neemt over het spoorwagennet en die natuurlijk moet nemen op de langere termijn. Naar de aard van de zaak moet je hierbij natuurlijk nadenken wat er nodig is over 20 of 30 jaar. Maar het is helemaal niet gezegd dat NS het soort investeringen wil doen in materieel dat past bij wat ProRail besluit op de lange termijn. Dus hier gaan langetermijnbeslissingen en kortetermijnbeslissingen met elkaar vechten. Dat type gevecht is er dus voortdurend binnen het bedrijf.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Waarbij u in het rapport niet stilstaat maar wat je in de praktijk ziet, is ook de ingewikkeldheid van een marktmeester. Ik las vorige maand in de krant dat NS weer diensten gaat terugkopen als het gaat om draaiende reis-informatie, want die was eigenlijk van iemand anders. Dan moet de NMa weer zeggen of dat wel of niet kan omdat er anders aanmerkelijke marktmacht ontstaat. Ik vind het goed om ook die dimensie hierbij te betrekken. We moeten klare wijn blijven schenken. Als je een keuze hebt gemaakt, krijg je ook de marktcontrole erop die daarbij hoort. Als er weer iets onwelgevalligs bij het publiek ontstaat, dan wordt de minister daarop aangesproken en moet die handelen over iets waarover hij of zij niet meer gaat.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Precies. Zulke dingen spelen mee. Wij zien in de parlementaire besluitvorming een bepaalde grilligheid: dan weer wel, dan weer niet. De gekozen vormgeving past soms bij een situatie waar men uiteindelijk niet voor wil kiezen. Vooral bij NS is dit heel sterk het geval. Bovendien is NS een verzelfstandigd bedrijf, maar zijn alle aandelen in handen van de Staat. De Staat stuurt NS aan via een aandeelhouderspositie. ProRail is een bedrijf in een privaatrechtelijke constructie, maar het hoort bij de overheid. Dat is heel ingewikkeld. Wij wilden er destijds een zbo van maken, maar toen was net de discussie over de zbo's heel hoog gerozen. Dat was misschien wel niet goed. Daardoor is ervoor gekozen om er geen zbo van te maken, maar iets anders. Dat bedrijf wordt wel helemaal door de minister aangestuurd. De minister kan in zekere zin makkelijker bij ProRail dan bij NS komen.

Maar goed, het gaat nu om de samenwerking tussen die twee bedrijven. Ik zeg niet dat wij het ei van Columbus hebben. Ik zeg alleen dat wij onze eigen besluiten moeten heroverwegen. Als wij vinden dat iets ondoordacht en onverstandig is, dan moeten wij de volgende stap zetten. Laten wij niet nog tien of twintig jaar in beide huizen debatten voeren over NS, maar laten wij tot een ordening komen. Er ligt onder andere een prachtige motie uit 2003 waarin is gevraagd om onderzoek te doen naar bijvoorbeeld het holdingmodel dat men in Duitsland heeft. Zo leveren wij een aantal gedachten aan waarmee de beide Kamers van het parlement verder kunnen.

Een kleiner voorbeeld is PostNL. Er is niet over de marktsituatie nagedacht toen de post werd meegeprivatiseerd met de telefonie. De post heeft weliswaar met een marktsituatie te maken, maar die doet zich eigenlijk niet voor. Er zijn twee bedrijven, Sandd en PostNL. PostNL

moet universele dienstverlening uitvoeren, maar staat onder grote druk. Daar zijn al dingen over gezegd. PostNL maakt verlies en heeft problemen met wat vroeger bij de NS punctualiteit heette, met de post tijdig op het goede adres bezorgen. Dat zijn wezenlijke zaken waarover wij moeten nadenken. Wij praten nu over het terugbrengen van het aantal bezorgdagen, maar wat moet het argument zijn? Is het argument dat PostNL bedrijfseconomisch moet overleven hét punt? Moet er daarom een bezorgdag af? Of hebben wij niet goed nagedacht en willen wij wellicht iets anders met de borging van publieke belangen? Met welk argument zeggen wij dat de maandag als bezorgdag er ook wel af kan? Ik wil die antwoorden niet te veel invullen; ik wil slechts duidelijk maken dat hier ook publieke belangen spelen en dat wij goed moeten nadenken hoe wij die wegen.

Ik ga nu verder in op die weging van belangen. Tot hoe laat hebben wij eigenlijk gepland, voorzitter?

De **voorzitter**:

Wij zijn wat later begonnen. Het antwoord stond tot 19.15 uur gepland. Het zou mooi zijn als wij om 19.30 uur aan de maaltijd konden beginnen.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Dan moet ik in heel hoog tempo antwoorden, maar het kan.

Ik ga nu in op de burger en diens belangen. Opmerkelijk is dat de stemming onder burgers over de resultaten van privatisering en verzelfstandiging veel kritischer is geworden dan in het verleden. Daar zouden allerlei beschouwingen over te geven zijn, maar ik breng dit terug tot twee lessen die je hieruit kunt trekken en waar je iets mee moet. Ten eerste is dat het verschil tussen beleidsverwachtingen destijds en beleidsuitkomsten nu. Er werden al enkele dingen gezegd over onverwachte en ongedachte uitkomsten. Als er iets gezegd wordt en het pakt heel anders uit, weegt dat in het besef van burgers heel zwaar. Ten tweede zie je dat publieke belangen weliswaar gewogen zijn, in tegenstelling tot wat de SER in 2010 in zijn rapport schreef, maar dat ze heel smal gewogen zijn. Ze zijn slechts gewogen op het gebied van de portemonnee van de burger, met het oog op de burger als consument en belastingbetaler.

In de hoop dat wij de discussie een stapje verder kunnen brengen, proberen wij onderscheid te maken tussen individuele belangen van burgers, zoals betaalbaarheid en toegankelijkheid van diensten, en maatschappelijke belangen, die te maken hebben met het functioneren van de samenleving als geheel, zoals veiligheid, een goede publieke infrastructuur, mobiliteit en dergelijke. Dit is een ingewikkelde discussie, maar als je zo'n onderscheid hanteert, moet het mogelijk zijn om de nodige verbreding aan te brengen in het debat en in de weging van besluiten. Het besliskader dat wij voorstellen, doet dit eigenlijk al. De heer Postema heeft terecht opgemerkt dat wij al heel veel doen. Er vinden allerlei effectmetingen plaats. Dat is het resultaat van lessen die wij al hebben getrokken. Wij moeten dit nog consequenter doorzetten.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Misschien kunt u drie vragen heel kort beantwoorden. Ik heb gevraagd hoe de weging van de verschillende factoren en belangen inhoudelijk kan worden omgezet naar parameters voor de afweging en op welke manier je ze zou moeten verzelfstandigen als je dat zou willen.

Kuiper

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ik heb die vraag natuurlijk gehoord. Uw punt is dat daar waar publieke belangen heel nadrukkelijk aan de orde zijn, ook duidelijke overheidssturing nodig is. Waar belangen wellicht anders liggen, kan bijvoorbeeld de markt zorgen voor de behartiging van bepaalde belangen. Dat is zo. Als u het goed vindt, passeer ik dit punt nu toch. Dit is een tamelijk ingewikkelde vraag. De beantwoording zou mij verleiden tot een nogal lang betoog. Er zijn allerlei gradaties aan te brengen, maar in de grond van de zaak ga ik akkoord met uw woorden. Je moet bekijken waar publieke belangen het zwaarst wegen en als overheid moet je daar op de een of andere manier bij zijn.

Een aantal leden heeft gevraagd om te verhelderen hoe wij Staten-Generaal, beide Kamers en het parlement zien. Zij moeten zich even onze positie voorstellen. Wij zijn door de Eerste Kamer aangesteld om een parlementair onderzoek te doen. De Eerste Kamer beoordeelt de hele keten van parlementaire besluitvorming. Wij spreken ons ook altijd uit over hetgeen in de Tweede Kamer gebeurt, maar respecteren tegelijk de eigen positie. Wij hebben inderdaad geen aanbevelingen voor de Tweede Kamer in ons rapport opgenomen. Wij hebben wel aanbevelingen voor de Eerste Kamer. Hier ligt namelijk onze opdracht en wij kunnen deze Kamer adresseren vanuit onze taak. Wij kunnen niet zomaar de Tweede Kamer adresseren en zeggen dat zij dit en dat moet doen. Daarom komen formuleringen als "het parlement", "Staten-Generaal" of "beide Kamers" zo vaak voor. Het wetgevingsproces is namelijk wel een verantwoordelijkheid van beide Kamers. Wij hebben het wat algemener ingekleed om wel bepaalde uitspraken te kunnen doen. Wij verwachten dat men vanuit de Tweede Kamer wel het initiatief zal nemen om met ons te spreken. Desgevraagd en desgewenst zullen wij aangeven hoe wij denken over parlementaire besluitvorming in de Tweede Kamer. In elk geval is dit dus de reden waarom wij voor deze formuleringen hebben gekozen.

Een belangrijk probleem dat wij signaleerden in de hele parlementaire besluitvorming is dat vooral de Tweede Kamer steeds terugkwam op besluiten die ze eerder had genomen. Bij de casus van de NS kun je dat heel goed zien. Misschien dat een Kamerlid destijds wel eens verzuchtte dat "the trouble of our times is that the future is not what it used to be". Dat is het probleem. Elke keer blijkt de toekomst dus anders te zijn dan was gedacht. We willen natuurlijk niet het beeld van een Kamer die in een volgende fase moet repareren wat ze eerder niet had gezien en dan misschien nog steeds incomplete besluiten neemt. Dat is ook slecht voor het vertrouwen van burgers.

Daarom is onze aanbeveling en de kernboodschap van ons rapport: investeer in parlementaire controle. Investeer in de Kamer als medewetgever. Investeer in de informatiepositie van het parlement bij wetgeving. Hanteer betere beslismethoden. Verbeter parlementaire werkwijzen. Die zaken moeten plaatsvinden. De heer Smaling had het over modernisering. Wellicht is dat een woord dat hierbij past. Er mag best eens hardop gevraagd worden: passen we het parlementaire instrumentarium zoals we dat altijd kenden nu toe op een situatie die eigenlijk al radicaal veranderd is? Ook hierbij is niets statisch. De Tweede Kamer heeft zelf al belangrijke stappen gezet om haar informatiepositie te versterken. Zij is bijvoorbeeld in de laatste tien jaar bezig geweest om een onderzoeksdienst in te stellen. Dat gebeurt vanuit de behoefte om over meer informatie te beschikken bij wetgeving. Zo kan ook ons parlementaire onderzoek in de Eerste Kamer worden gezien als een

zekere behoefte om de informatiepositie van de Kamer te versterken. Onze aanbeveling is dus om te investeren in parlementaire werkwijzen. Dat is in zekere zin een antwoord op het eerste probleem.

Het tweede probleem kwam net al naar boven in de discussie. Toen de uitvoeringsdiensten op afstand werden geplaatst, had de reactie van de Kamer niet moeten zijn dat zij er dan dus niet meer over gaat. Dan had de controlefunctie van de Kamer juist moeten meebewegen met de uitplaatsing van de publieke taak. Die vraagt namelijk nog steeds om publieke controle. Dat is het andere probleem.

Tegen de heer Flierman zeg ik dat de Kamers inderdaad hun rol moeten definiëren voor de periode ná zelfstandiging. Ik denk dat dit proces in zekere zin ook al gaande is. Daar wijzen wij op. Dat proces zou versterkt kunnen worden. De heer Flierman gebruikte ook het woord "rolvastheid". Dat vind ik een mooi woord. Aangezien de Kamer in het hele proces een zoekende houding had en zich afvroeg wat haar positie precies was, had zij moeite om een bepaalde rol vast te houden. Soms zat de Kamer te veel op de bestuurlijke stoel en te weinig op de controlerende stoel.

Ook hier is de casus van de NS weer heel instructief. Hierin zag je dat. De Kamer stemde in met privaatrechtelijke contracten met de NS. De Kamerleden – misschien hebben sommigen hier dat zelfs meegemaakt – kregen deze contracten toegestuurd om thuis te beoordelen. Daarmee heeft een Kamer natuurlijk de positie van bestuurder.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Dat is precies wat ik al eerder heb gezegd. Ik trek het helemaal niet in partijpolitiek en u doet dat ook niet. Dat vind ik ook goed. Het is namelijk heel breed. U gaf net dat prachtige citaat "the future is not what it used to be". Eigenlijk moet je, als je politiekbreed aan zelfanalyse doet, niet zeggen dat "the future is not what it used to be". Dan is het namelijk net alsof het je overkomt. Nee, the future is not what we created. Dan moet je ook de hand in eigen boezem durven steken en je af durven te vragen wat je er zelf van hebt gemaakt.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Daar ben ik het mee eens.

Ik heb al gesproken over het horen van bestuurders van zelfstandigde diensten. Dat hoort bij die versterkte controlefunctie. De heer Postema en de heer Ganzevoort vroegen hiernaar. Over verticale en horizontale verantwoording heb ik ook al even gesproken. Wat ons betreft stuurt de Kamer de diensten niet aan, maar blijft zij de minister aansturen. De Kamer hoort echter bestuurders van uitvoerende diensten.

De heer Smaling had een interessante opmerking over de modernisering van ons tweekamerstelsel. Ik vind het heel interessant als onze gedachteswisseling daarover verder zou gaan. Ik heb vanuit de commissie niet de opdracht om hierover te speculeren, maar in feite hebben we het daar natuurlijk over. Het zijn dingen die voortvloeien uit onze aanbevelingen. Daarbij gaat het ook om de efficiëntie en de snelheid van onze besluitvorming. Als deze Kamer in een aantal gevallen eerder had kunnen spreken over belangrijke dossiers, had dit misschien de besluitvorming kunnen bespoedigen. Dat had volgens mij in een aantal gevallen gekund.

Ik kom nu bij onze rol als Eerste Kamer en onze aanbevelingen daarbij. De Eerste Kamer is een kamer van re-

Kuiper

flectie, zeggen wij vaak tegen elkaar. Er zit hier wat dat betreft ook grote capaciteit. Deze Kamer kan dus reflectiekracht inzetten. Komt deze altijd op het goede moment en heeft deze altijd het goede bereikt? De heer Ester vroeg hier ook naar. Er zijn twee analyses te maken. Allereerst komt de toets van de kwaliteit van de wetgeving, waarvoor wij ons in de Eerste Kamer in het bijzonder verantwoordelijk achten, vaak aan het einde van het wetgevingsproces. We hebben al te maken met wetgeving en de wetgeving zit in een eindstadium. Dan kan de Kamer alleen nog maar ja of nee zeggen. We kunnen niet amenderen. We denken dus na over de kwaliteit van wetgeving, maar we kunnen dat pas doen nadat die wet al helemaal is gevormd en hier is aangekomen. Er zijn situaties waarin deze Kamer grote problemen heeft met de kwaliteit van de wetgeving, en aan het einde het voorstel toch niet kan accepteren of het met hangen en wurgen accepteert. Hoe verhouden deze zaken zich tot elkaar? Kan of moet het anders? Zijn er onderwerpen waarover deze Kamer zich al veel eerder kan of moet uitspreken? Dat is de eerste analyse.

Ten tweede is het regelmatig voorgekomen – dat maken we duidelijk in ons onderzoek – dat deze Kamer eerder betrokken had willen zijn bij wetgeving die grote impact heeft op de publieke inrichting van ons land, op het openbaar bestuur of op de privacy van burgers. Ik denk hierbij aan de epd-casus. Dit zou kunnen betekenen dat de Eerste Kamer zich in een aantal gevallen eerder uitsprekt, zowel over de kwaliteit van wetgeving als over majeure onderwerpen die te maken hebben met openbaar bestuur, de publieke inrichting of privacy van burgers. Dit kan in de fase van beleidsvoorbereiding.

Enkelen van u, de heer Nagel en anderen, hebben gevraagd hoe het zit met het primaat van de Tweede Kamer. Als deze Kamer de behoefte heeft – die kan zij zelf uitspreken – om eerder bij bepaalde processen aanwezig te zijn en aan te kunnen geven hoe zij denkt over grote vraagstukken, moet dat gebeuren in de fase van de beleidsvoorbereiding. Daarna komt de fase van de omzetting van beleid in wetgeving. Dan komen de Raad van State en de Tweede Kamer en uiteindelijk komt het weer bij ons. Idealiter kunnen we dus via beleidsdebatten aan het begin van een beleidscyclus invloed uitoefenen. Daar hebben we helemaal geen nieuwe instrumenten voor nodig. We kunnen dit doen via de weg van vaste commissies. We kunnen onderwerpen identificeren en vaststellen welke onderwerpen majeur en belangrijk zijn. Als we daarover aan het einde iets zouden zeggen, zou alles al vastliggen en zouden wij bijvoorbeeld met een totaal ander inzicht komen. Dat is niet denkbeeldig, want dat gebeurt hier nogal eens. De aanbeveling is dus dat we onze instrumenten, via vaste commissies en de voorbereiding van beleidsdebatten, gebruiken om eerder in bepaalde processen aanwezig te zijn.

Om welke processen of beleidsonderwerpen gaat het dan? Om het niet meteen te politiseren, zijn het per definitie onderwerpen die te maken hebben met de inrichting van de publieke samenleving of met het openbaar bestuur. Ik denk dat de Eerste Kamer zich in het bijzonder zou kunnen richten op het openbaar bestuur en op de vormgeving van het bestuur in Nederland. Zo zou je dat kunnen zien, zo zeg ik tegen een aantal leden die vroegen hoe het zit met het primaat van de Tweede Kamer. Dat tasten wij op die manier helemaal niet aan.

Een ander voorstel ging over het debat over de staat van het openbaar bestuur. Ook dat zou gewoon via vas-

te commissies kunnen worden aangevlogen. De commissie van Binnenlandse Zaken zou kunnen zeggen dat zij zo'n debat eens in de twee jaar of in iedere regeringsperiode wil. De zin van zo'n debat moeten wij echt onderscheiden van algemene politieke beschouwingen, want bij de algemene politieke beschouwingen gaat het natuurlijk alle kanten op. Dan heb je toch de behoefte om de regering aan te spreken op het beleid in de breedte, maar hier gaat het specifiek om het openbaar bestuur. Wij hebben de voorbeelden inderdaad bij de hand. Hoe gaat het nu eigenlijk met verzelfstandigd bestuur? Welke ontwikkelingen zien wij daarbij? Welke kant willen wij daarmee op? Ik denk dat er gebrek aan parlementaire aandacht is geweest in de decennia die achter ons liggen. Als wij die analyse maken, kunnen wij ook tegen elkaar zeggen dat wij daarnaar op gezette tijden goed willen kijken. Ook dat kan gewoon via de weg van de reguliere commissies. Met name in de commissie van Binnenlandse Zaken kan dat op de agenda komen.

De heer Van Boxtel (D66):

Ik maakte de uitstap naar de algemene politieke beschouwingen omdat ik daarmee eigenlijk wilde zeggen dat het uiteindelijk politieke keuzes zijn, hoe je het ook wendt of keert. De heer Kuiper heeft in de commissie een aantal leden die ook aan de andere kant hebben gezeten, in het kabinet. Ik herinner mij uit de periode dat ik aan die kant zat, dat zelfs discussies over zbo's, agentschappen en de wens om transparantie en eenduidige kaders te krijgen, ook binnen ministerraden voortdurend politieke discussies waren. Niemand wilde ooit iets afstaan, omdat het prettig was dat je een verlengde arm had. Ik ben dus wat sceptisch over een debat over de staat van de overheid, omdat dit uiteindelijk ook over de politieke zienswijze van iemand op dat moment gaat. Ik zeg geen nee tegen die oproep, maar ik plaats er wel een kanttekening bij, omdat de maakbaarheidsgedachte of het zelfreinigend vermogen dat daarvan uitgaat, uiteindelijk altijd politiek gekleurd zal worden. Dat proberen wij nu te vermijden, maar dat gaat gebeuren.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Als wij ons kunnen verenigen in deze analyse – ik proef dat in de Kamer – kun je toch ook verdere stappen zetten met elkaar? Dan kun je toch zeggen dat wij echt willen dat BZK die regierol heeft en meer eenheid brengt in de rijksdienst? Ik weet wel wat de heer Van Boxtel zo-even schetste. Die verhalen komen wij ook tegen. Het is inderdaad soms heel moeilijk voor een departement om los te laten, maar juist daarom moet je dat kennelijk niet alleen overlaten aan de discretie van een minister zelf of zijn eigen bevoegdheid, maar moet je zeggen dat wij samen iets nieuws nodig hebben. Er is ook zoiets als de transparantie van de rijksdienst. Ik ben dus niet helemaal hopeeloos in mijn verwachtingen, als ik denk dat het toch goed is daarover van tijd tot tijd echt gericht een debat te voeren.

De heer Van Boxtel (D66):

Dat woord heb ik ook niet gebruikt.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Het zou heel goed passen bij deze Kamer om dat te doen.

Kuiper

De heer **Flierman** (CDA):

Met die laatste woorden ben ik het zeer eens. Ik heb een vraag aan de heer Van Boxtel. Hij zegt terecht dat zo'n debat vooral een kwestie van politieke visies is, maar dat lijkt mij nu juist het aardige ervan. Als de commissie constateert dat het weleens aan die politieke visie ontbroken heeft bij al die verzelfstandigingsoperaties, is dit bij uitstek het moment om een kader te scheppen waarbinnen een aantal stappen kunnen worden gezet. Dat lijkt mij alleen maar heel zinvol.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Het grote probleem is alleen dat het niet altijd te herleiden is tot een politieke visie, maar dat het soms ook gaat om politiek opportunisme, om iets te willen houden, onder controle te willen houden, niet af te willen staan, niet te willen delen of niet te willen voorzien van een algemeen kader. Nogmaals, ik heb het woord "hopeloos" niet gebruikt. Dat gebruikte de heer Kuiper in zijn parering. Ik vind het helemaal niet hopeloos. Ik probeer er alleen een stukje realisme tegenaan te leggen. Het neerleggen van een kaderstellende benadering, wat de commissie heeft gedaan, gaat volgens mij heel erg helpen. Daarmee heb je in de politieke besluitvorming van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer een soort kapstokje gecreëerd, waarmee wij, als wij dat langlopen, misschien een beetje wegbliven van het opportunisme van selectief winkelen op het moment.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ja, dank.

Voorzitter. Ik heb nu een paar voorbeelden genoemd van zaken die de Eerste Kamer kan regelen op grond van onze vaste, bekende instrumenten. Ons punt is ook dat deze Kamer – dat geldt wellicht ook voor de overkant – door goed gebruik te maken van eigen instrumenten al heel wat kan doen aan de versterking van eigen functies.

Er is echter nog een ander punt dat wij noemen, iets wat de Kamer zou moeten kunnen overwegen. Is het niet geraden om naast onze vaste departementsgewijze commissies op grond van artikel 34 van ons Reglement van Orde, vaker gebruik te maken van tijdelijke, bijzondere commissies? Daarmee kunnen wij dan bepaalde taken uitvoeren die wij niet uitvoeren via de weg van het kijken naar beleid en wetgeving die uit de koker van ministeries komen.

Ik heb vandaag een voorbeeld van de gang van zaken in the House of Lords in de postvakken laten verspreiden. Het House of Lords is niet in alle opzichten ons voorbeeld! Dat moeten wij ook niet wensen. Ik geloof dat de voorzitter dan op een wozak zou moeten zitten, want in het House of Lords is dat het geval. De gedachte was dat schapenwol de basis is van de economie. Zelfs wat de commissiestructuur betreft is het House of Lords niet ons voorbeeld, want daar zijn tientallen commissies actief. Misschien zijn het er zelfs meer dan 100. Wij hebben het dan heel goed, mooi en strak georganiseerd.

Toch zou je kunnen denken aan commissies die bijvoorbeeld bepaalde onderwerpen in onderzoek nemen. Daarover gaat het voorbeeld van de zogeheten "select committees" dat ik heb laten verspreiden. Die gaan over long-term issues, thema's die wat langer spelen. Wat wij als onderzoekscommissie nu doen, gaat eigenlijk ook over een long-term issue. Hoe gaat het nu eigenlijk met de privatisering of verzelfstandiging? Zo kun je nog meer long-

term issues identificeren. Het is goed als de Eerste Kamer daar eens naar kijkt en daar onderzoek naar doet.

Wij doen eigenlijk een paar suggesties. Het zou kunnen gaan over verzelfstandigd bestuur of over de uitvoering of uitvoerbaarheid van wetgeving. Wij maken ergens het punt in ons rapport dat wij als Eerste Kamer steeds zeggen dat wij op de kwaliteit en uitvoerbaarheid van wetgeving letten. Wij spreken over de kwaliteit van wetgeving. Er zijn nog meer onderwerpen, maar ik vat het even samen. Het gaat mij nu ook om de kant van de uitvoering. Wij spreken vandaag veel over de uitvoering en over de uitvoerbaarheid van wetgeving. Je komt dan met de wetgeving in het veld. Wij als Eerste Kamer zeggen dat wij dat toetsen, maar eigenlijk hebben wij geen instrumenten om dat zelfstandig te doen. Je kunt zeggen dat dit voor kwaliteit van wetgeving wel het geval is, want die toetsen wij door goed te letten op juridische kaders. Daarvoor is de kennis hier in huis aanwezig. Hoe gaat het met de uitvoerbaarheid van wetgeving? Die vraag noem ik als voorbeeld. Ook verder parlementair onderzoek kan natuurlijk altijd vorm gegeven worden via bijzondere commissies. Over dat instrument moeten wij dus nog eens nadenken. Dat is nieuws, hoewel het volgens ons Reglement van Orde zomaar kan.

De vraag die dit oproept, is wat de positie van de Eerste Kamer is. Een aantal leden heeft daarnaar gevraagd. De Eerste Kamer is ook in ontwikkeling. Ik heb de Handelingen van deze Kamer van vijftig jaar geleden gelezen, toen het vorige parlementair onderzoek bezig was. Je ziet dan aan allerlei aspecten, zelfs aan de aanwezigheid van leden, dat de Kamer inmiddels veel intensiever werkt dan 50 jaar geleden. Dat gaat volgens mij alleen maar door. De vraag is natuurlijk een beetje: wat wil je eigenlijk met de Eerste Kamer in een bicameraal bestel? Hebben wij meer faciliteiten nodig? Moeten wij meer investeren in tijd of in dit soort commissiewerk? Daarover beslist niet deze onderzoekscommissie, maar het lijkt mij een punt van discussie voor het moment waarop wij tot de uitwerking van de aanbevelingen komen.

Ik heb bijvoorbeeld eens gekeken naar de omvang van parlementen in landen om ons heen. Ik heb het dan over de verhouding tussen het aantal senatoren en de omvang van de bevolking. Voorzitter, u weet dan het antwoord al!

De **voorzitter**:

U komt zeker met een voorstel om de Eerste Kamer uit te breiden!

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Nee, dat voorstel doe ik niet, maar ik wil alleen maar laten zien dat wij de kleinste senaat hebben, als je het vergelijkt met landen als Spanje, Frankrijk, België en helemaal het Verenigd Koninkrijk. Om even de uitersten te noemen: in het Verenigd Koninkrijk vertegenwoordigt één senator 83.000 burgers en in Nederland vertegenwoordigt één senator 214.000 burgers. Dat is dus een factor drie verschil. Andere landen zitten daartussenin. In vergelijking met die landen hebben wij dus de kleinste senaat. We voeren weleens een discussie over de omvang van de Kamers van het parlement. Gelukkig wordt die nu niet meer op de agenda gezet door dit kabinet. De werkelijkheid is dat we een klein parlement hebben. Ik spreek me niet uit over geld of wat dan ook. Ik wil dit alleen maar even noemen.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Maar wel met een iPad met een enorm bereik.

Kuiper

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Zeker. Dan: de blik naar voren. Er is gevraagd wat de volgende stappen zouden kunnen zijn. Ik geef een paar gedachten mee voor dat denkproces. Ik proef in deze Kamer brede steun voor zowel de analyse als de aanbevelingen. Daar zijn we als commissie natuurlijk heel verheugd over. Beide zijn belangrijk. Als de aanbevelingen worden overgenomen, moeten ze vervolgens operationeel worden gemaakt. Een deel daarvan betreft de overheid, het rijksbeleid. We vragen een regeringsreactie en zullen dan later daarover spreken. We hoeven geen regeringsreactie te vragen op de aanbevelingen die betrekking hebben op ons eigen huis. Die kunnen we zelf in behandeling nemen als we die hebben overgenomen. Deze Kamer moet zich ook nog uitspreken over de vorm waarin dat moet gebeuren. Het is denkbaar dat er nog wel een aantal vragen ligt die om nadere doordenking vragen. Ik gaf al een paar voorbeelden die in de aanbevelingen besloten liggen, namelijk over vaste en tijdelijke commissies. Daar moet nog wel over worden nagedacht. De suggestie zou kunnen zijn om daar opnieuw wat mensen mee te belasten.

De heer Smaling vroeg of de casus niet ook in vakcommissies aan de orde kunnen worden gesteld. Natuurlijk kan dat. Ik zou het zeer toejuichen als de vijf casus uit het deelrapport op de agenda van bepaalde vakcommissies, bijvoorbeeld die van IMRO of Binnenlandse Zaken, komen en als ook daar de vraag wordt gesteld welke lessen we daaruit trekken en wat daaruit voortvloeit voor het werk dat we hier hebben te doen. Dan zou zo'n rapport heel vruchtbaar worden. Men is dan geïnformeerd en kan zich vervolgens de vraag stellen of men er in het werk iets mee kan doen.

Er is brede instemming met het besliskader. Het lijkt me heel belangrijk om de regering om een reactie daarop te vragen. Dat gebeurt vanzelf al als de regering moet reageren op het rapport en de aanbevelingen. De vraag van de heer Ganzevoort of er dan nog een onafhankelijke toetsing van de beleidsafwegingen moet plaatsvinden, kan worden ingebracht in het debat met de regering. Zij komt immers met een reactie en dan kan die vraag heel goed worden gesteld.

De heer Bröcker vroeg om een debat met de Tweede Kamer. Zoals ik al aangaf, zal dat op de een of andere manier vanzelf wel tot stand komen. Ik weet dat er bij fracties aan de overkant belangstelling voor is om met ons over het rapport te spreken. Mochten de collega's daar zorgen over hebben, dan moeten zij maar wat mensen van hun bevriende fractie aan de overkant spreken en dit onder hun aandacht brengen. We doen dat echter pas als we hier klaar zijn. We wachten natuurlijk niet op de regeringsreactie. Als deze Kamer met deze behandeling klaar is en zij het rapport "tot het hare heeft gemaakt", zoals onze voorzitter dat zo mooi kan zeggen, dan is dat het moment om ermee naar buiten te gaan, bijvoorbeeld naar de Tweede Kamer.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik ben heel benieuwd naar de mening van de regering over zo'n onafhankelijke toetsingscommissie, maar ik had de vraag nu aan de commissie gesteld. Ik ben zo benieuwd naar wat de commissie daarvan denkt. De commissie heeft bekeken hoe die processen lopen, waar nog leemtes zitten en wat aangescherpt zou kunnen worden. Vandaar mijn vraag: wat zou de commissie vinden van de

suggestie om de toetsing door een onafhankelijke commissie in het besliskader op te nemen?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ik geloof niet dat wij ons daarover hebben beraden. Ik wil dat alsnog wel doen en straks een antwoord op die vraag geven. Het zou een zinvol punt kunnen zijn. Ik kan dat nu niet helemaal overzien. Ik kom daar nog bij de heer Ganzevoort op terug.

Ik ben hiermee gekomen aan het eind van de beantwoording van de vragen van de Kamer. Ik dank de Kamer en zie uit naar het vervolg van dit debat.

De voorzitter:

Ik dank de commissie en haar voorzitter voor het antwoord in eerste termijn. Ik zal zo direct schorsen voor de dinerpauze, maar eerst heb ik nog één bericht.

Van de waarnemend voorzitter van de commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking heb ik vanmiddag een brief ontvangen waarin hij namens de genoemde commissie verzoekt om het voorstellen tot opzegging van het op 8 april 1979 te Wenen tot stand gekomen Statuut van de Organisatie der Verenigde Naties voor Industriële Ontwikkeling aan uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal te onderwerpen. De betreffende stukken liggen ter inzage bij de Griffie. Als voor het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn gemaakt, zal ik de minister van Buitenlandse Zaken op de hoogte stellen van het verzoek van deze Kamer. Als een commissie daarom verzoekt, is het te doen gebruikelijk, uitdrukkelijke goedkeuring te verzoeken bij het departement.

De vergadering wordt van 19.37 uur tot 20.30 uur geschorst.



De heer **Flierman** (CDA):

Voorzitter. Ik dank de commissie en haar voorzitter voor de uitvoerige beantwoording van onze vragen. Ik heb met plezier geluisterd naar de zorgvuldig en weloverwogen geformuleerde antwoorden van de heer Kuiper. Dit is geen debat waarin je in de tweede termijn nog even een punt moet zetten bij de minister of een concessie moet afdwingen, dus ik gebruik de tweede termijn om voor mijzelf en voor onze fractie een soort conclusie, een soort weging te formuleren. Dan blijken er een paar dingen.

Om te beginnen stellen wij uiteindelijk vast dat al dit soort discussies "at the end of the day" gaan om een politieke visie. Of het nu gaat om het succes van privatisering of om de weging van het belang van de burger, het is altijd een politieke opvatting, een weging hier in het parlement, in de Tweede en de Eerste Kamer, wat goed of minder goed is. Dat kan vanuit heel principiële opvattingen vorm krijgen, ook in een debat over de staat van de nationale overheid. Ik geef de heer Van Boxtel graag toe dat het ook uit puur opportunistische overwegingen zijn beslag kan krijgen, maar dan weten wij dat ook met elkaar.

Wie kijkt naar de beoordeling van de huidige privatiseringen en verzelfstandigingen, constateert ook in dit huis en in deze discussie dat er twee denklijnen zijn. De eerste denklijn is: wat gaat goed, waar zou het nog beter kunnen en waar moeten wij er het nodige aan doen? Ik hoor ook zeggen dat het een rommeltje is. Ik laat de verdere termen maar voor wat ze zijn.

Flierman

Het mag duidelijk zijn dat het CDA zich thuis voelt bij de eerste lijn. Wij zien in een aantal opzichten heel succesvolle privatiseringen en verzelfstandigingen, maar wij zien ook een aantal punten waar het nog schuurt en wrijft. "Instabiliteiten" noemde de voorzitter van de commissie die. Daar moet je natuurlijk iets aan doen. De casus van de NS is veel naar voren gebracht. Ik kan toch de verleiding niet weerstaan om er in tweede termijn nog twee opmerkingen over te maken. Het is evident dat er iets aan moet gebeuren, maar laten wij niet de illusie koesteren dat het vroeger allemaal beter was. Ik heb tussen 1980 en 1995 elke dag met de trein gereisd tussen mijn woonplaats Woerden en Rotterdam en Den Haag. Ik kan u verzekeren dat er toen ook wisselstoringen waren, bevroren koppelingen, koeien op de rails en noem het allemaal maar op, inclusief heel moeizame informatieverschaffing aan de reiziger over de oorzaak van de vertraging en de oplossing ervan. Kortom, de wereld was vroeger echt niet veel beter dan ze nu is. Zoals ook aardig uit het SCP-rapport naar voren kwam, lijkt het erop dat sommige respondenten dat gevoel wel hadden. Het is echter de vraag of dat terecht is.

Een oplossing voor die problemen is volgens mij ook nog niet zo helder. Je kunt niet zeggen: voeg het maar weer samen en de oplossing is daar. Ook in het Duitse holdingmodel hebben de treinen vertraging, zoals ik uit eigen recente ervaring kan bevestigen. In Zwitserland, waar veel geprivatiseerd is op het spoor, schijnt het toch heel goed te gaan. Kortom, de oplossing is niet zo eenduidig.

Ik was zeer tevreden met de reactie van de voorzitter van de commissie op de discussie over parlementaire aansturing, de rolvastheid en het definiëren van een rol van het parlement. Ik heb het allemaal nadrukkelijk naar voren gebracht en ik herken mij er zeer in. Ik denk dat de werking van verzelfstandigde organisaties en ook de beeldvorming daaromheen zeer gebaat zijn bij de verheldering van rollen en bij rolvastheid van het parlement, om dat begrip toch nog maar een keer te noemen.

Ik ga ervan uit dat wij in deze Kamer een aantal van de ideeën zullen uitwerken. Ik hoor met genoegen dat ook in de Tweede Kamer het gesprek daarover gaande is. Wij hebben het in de wandelgangen even gehad over de vraag of wij de Tweede Kamer expressis verbis om een reactie op dit rapport zouden moeten verzoeken, maar ik begrijp dat er inmiddels het nodige gaande is. Laten wij daarom, ook gezien het regeerakkoord, maar even afwachten wat dat de komende tijd oplevert. Een reactie van de regering zouden wij uiteraard zeer op prijs stellen. Dat is een volgende stap in het debat. Ik neem aan dat er ook een vervolg komt, als het gaat om de uitwerking van de voorstellen die onszelf aangaan. En er zal een vervolg komen, als het gaat om het debat met de regering. Naar beide zie ik en ziet zeker mijn fractie zeer uit.

□

De heer **Postema** (PvdA):

Voorzitter. Ik dank de commissie voor het debat van vandaag. De vonken spatten er niet van af, maar dat is mischien maar goed ook. Ik heb met heel veel waardering geluisterd naar de voorzitter van de commissie. Hij kon zo excelleren, omdat hij zich door de commissieleden daarin gesteund wist. Nogmaals hartelijke dank.

Het is nu vooral van belang dat de Eerste Kamer met de aanbevelingen aan de slag gaat voor zover die op ons

pad liggen en dat wij zo spoedig mogelijk met de regering in debat gaan om te kijken of ook zij bereid is de aanbevelingen over te nemen en concrete acties uit te zetten.

Daarmee komt ook voor mij persoonlijk een eind aan een mooie cirkel. Die begon bij mijn maidenspeech in september 2011, toen nog voor de eerste keer overigens vanaf een iPad. Nu doe ik het zelfs helemaal zonder, dus het gaat steeds beter.

□

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Voorzitter. Ook in de tweede termijn spreek ik mede namens de OSF-fractie.

Wij hebben lang en goed gedebatteerd. Het is een zeer zinvol debat geweest. Het is goed dat er brede steun is voor het werk van de commissie. Onze fracties danken de commissievoorzitter voor zijn heldere en uitvoerige beantwoording van onze vragen. Wij zijn tevreden met het rapport. Wij vinden het een knap stukje werk, een gedegen analyse met doordachte aanbevelingen. Onze fracties steunen een motie op deze punten van harte. Wij zijn benieuwd naar de reactie van het kabinet op het rapport en zien uit naar een gedachtewisseling met de regering.

Voor onze fracties prevaleert nu de vraag hoe de senaat omgaat met de aanbevelingen die over de Eerste Kamer zelf gaan. Wij denken dan aan de informatiepositie, de onderzoeksrol, de rol van onze vaste commissies en de suggestie van tijdelijke commissies. Wij vinden het belangrijk om de aanbevelingen van de commissie vooral praktisch gestalte te geven, waar het de eigen rol van de senaat betreft. Ik wil graag mede namens de OSF-fractie de Voorzitter van de senaat, de Griffier en de commissievoorzitter uitnodigen om een aantal concrete voorstellen hierover op schrift te stellen, die wellicht op een zeker moment aan het College van Senioren en aan de senaat kunnen worden voorgelegd. Op deze manier houdt de Kamer zelf het initiatief en de regie waar het de eigen positie aangaat en kunnen wij de commissievoorstellen daadwerkelijk concretiseren. Graag horen onze beide fracties een reactie op dit verzoek.

□

De heer **Bröcker** (VVD):

Voorzitter. Ik wil de commissie, en met name haar voorzitter, danken voor de uitstekende beantwoording van de vele vragen die zijn gesteld. Ik heb daar met buitengewoon veel waardering naar geluisterd. Ik onderschrijf de opmerkingen die gemaakt zijn door de collega's Postema en Flierman.

Het is al vele malen gezegd: dit is een buitengewoon "comprehensive" rapport, met een vrij hoog ambitieniveau. Nogmaals, mijn fractie blijft zorgen houden over de capaciteit van deze Kamer in de zin van tijd en menskracht om aan dat ambitieniveau te gaan voldoen. De commissie heeft zelf ook geconstateerd dat het in dit dossier niet heeft ontbroken aan beleid, intenties en kaders, maar dat het uiteindelijk aankomt op de uitvoering en de implementatie. In dat kader is er de suggestie van mijn fractie – ik sluit daarbij aan bij wat collega Ester daarover heeft gezegd – om op redelijke termijn trajecten op te pakken. Droog oefenen, zou ik het willen noemen. Het regeerakkoord kent nogal wat plannen rond verdere privatiseringen: Holland Casino, het KNMI en het gevangeniswezen. Ik denk dat dat onderwerpen zijn die we op een bepaal-

Bröcker

de manier zouden kunnen gaan oppakken. We kijken uit naar de reactie van de regering en naar het overleg, dat er echt moet komen, tussen Eerste en Tweede Kamer, waarin misschien kan worden gekeken naar een gezamenlijke ad-hoccommissie.

Een beetje terzijde: pratend over privatiseringen en verzelfstandigingen heeft collega Koffeman een fantastisch voorbeeld in gemeenteland genoemd rond de kinderboerderij en de tucht van de markt in Epe. Er zijn hier lessen geleerd, er worden hier besliskaders aangereikt. Het valt uiteraard buiten de rol en de "scope" van deze Kamer, maar het zou toch de moeite waard zijn om eens naar de lagere overheden te kijken om te zien hoe daar de diverse belangen zijn geborgd.

We hebben hier vandaag een goed inhoudelijk en over het algemeen buitengewoon evenwichtig debat gevoerd. Het is onvermijdelijk dat fracties onderdelen van de analyses en conclusies verschillend beoordelen, maar er is toch consensus op hoofdlijnen over de aanbevelingen van de commissie, al blijft er bij de verdere stappen ruimte voor inkleuring. In het college van senioren is nagedacht over de afronding van dit debat. Het college van senioren heeft de VVD-fractie gevraagd, de afronding van de discussie hier te markeren met een breed gesteunde motie, die ik graag aanbied. De motie wordt door alle partijen ondersteund, met uitzondering van de PVV.

Motie

De voorzitter: Door de leden Bröcker, Koffeman, Postema, Ganzevoort, Ester, Van Boxtel, Flierman, Smaling, Nagel, De Lange en Holdijk wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat besluitvorming over privatiseren en verzelfstandigen van overheidsdiensten een complexe aanlegenschap is;

overwegende dat het in het verleden heeft ontbroken aan besliskaders waaraan ambtelijke diensten, bestuurders en parlementariërs houvast kunnen hebben bij het privatiseren en verzelfstandigen van overheidsdiensten;

overwegende dat de rol van het parlement moet worden versterkt bij het privatiseren en verzelfstandigen van overheidsdiensten;

spreekt uit dat de bevindingen, analyse en aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie op hoofdlijnen worden onderschreven;

verzoekt de regering, te reageren op de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie;

verzoekt de Voorzitter van deze Kamer, een voorstel te doen hoe te komen tot uitwerkingen van de voorstellen van de parlementaire onderzoekscommissie voor de werkwijze van deze Kamer,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter E (C).



De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Voorzitter. Wat valt er nog te zeggen, na zo'n mooie motie die het debat zo waardig afrondt? Ik wil toch kort nog iets zeggen. Dank aan de commissievoorzitter voor de beantwoording van de vele vragen. Het knappe, ingewikkelde en onbevredigende van het debat is dat we aan de ene kant zitten met een ongeveer Kamerbrede commissie en aan de andere kant met een ongeveer Kamerbrede Kamer die daarover vragen stelt. In het gesprek kijken we dus op een vrij procedureel niveau naar wat goed en waardevol is. Maar daaronder zitten principiële en politieke vragen. De grote vraag is hoe je tegen de markt aankijkt: met heel veel vertrouwen, of argwanend? Maar tegelijkertijd gaat het om de vraag hoe je tegen de overheid aankijkt en tegen de rol van de samenleving en allerlei partners. Ik denk dat we daar heel fundamenteel over verschillen. Mijn fractie is in ieder geval heel erg kritisch over een ongebreidelde macht van de markt, maar ook over het alles maar overlaten aan de overheid. Daar zit precies de spanning met een aantal vragen die net onder de oppervlakte van het debat van vandaag spelen en die in het vervolgdebat gestalte moeten krijgen. Dat zal vanavond niet lukken, omdat we in de huidige politieke setting daaraan niet de politieke kleur kunnen geven die het moet krijgen.

In de rol van markt, overheid en samenleving en de spanning tussen vrijheid en toezicht is sprake van een zekere balans, zij het wel een dynamische balans. Maar over het geheel genomen kunnen we zeggen: daar gaan toch heel wat dingen goed. Het punt is wel dat dat een "onreflecteerde" balans is, waarin we nu wel een aantal stappen ter verheldering zetten, maar waarin de inhoudelijke discussie over de factoren die van belang zijn in de afweging of meer marktwerking dan wel meer overheidssturing van belang zijn op een bepaald dossier, achterwege blijft. Mijn vraag op dat punt is nog niet beantwoord. Ik snap dat die vraag voor de commissie in deze samenstelling en op dit moment niet makkelijk te beantwoorden is. Toch zou het jammer zijn als we die afweging alleen maar aan de politiek overlaten, omdat er ook in analytische zin wel meer over dat soort factoren te zeggen is. In die contexten en in dit soort onderwerpen, met deze diensten, zou meer marktwerking nuttig zijn, omdat je daar aan deze factoren goed vorm kunt geven, en in een andere context is het om diezelfde redenen goed om dat juist niet te doen. Volgens mij is dat niet alleen maar een politiek-inhoudelijke discussie, maar ook een technische analyse waar we, op grond van het aanwezige materiaal, echt wel een stapje verder kunnen komen. Ik snap dat dat vandaag niet gebeurt, maar daar zit wel een stukje van de onvrede, waar we nog een stap verder moeten komen.

Mijn vragen naar de onafhankelijke toetsing staan nog open. Dat heeft te maken met de borging van het besliskader: hoe zorgen we dat dit goede plan op een aantal punten wordt verhelderd? Op een aantal dossiers is men druk bezig met een discussie over vormen van verzelfstandiging. Ik zou één stap verder willen dan alleen te zeggen dat dit een mooi plan is. Ik zou graag zien dat dat geborgd wordt. Ik denk dat dat iets is voor het vervolgdebat met de regering. Het zou waardevol zijn als erop wordt aangestuurd dat dit een vast onderdeel van het traject wordt, liefst met een onafhankelijke toetsing, tenzij

Ganzevoort

daar heel goede argumenten tegen zijn. Die heb ik echter niet gehoord.

Wat ik lastig vond – dat vraagt nog om opheldering – is het risico om bij de enorme variatie in onderwerpen en gestalten van verzelfstandiging waarover wij het hebben, een soort generalisering tegen te komen. Ik noem als voorbeeld de vraag hoe je de publieke verantwoording gestalte geeft. Ik denk dat we het differentiëren daarin en het wat meer helder krijgen welke vorm van verantwoording zinnig is, niet alleen maar aan ad-hocdiscussies moeten overlaten maar dat we op dat punt tot een meer generale visie zouden moeten kunnen komen.

Ik heb dus nogal wat wensen voor de toekomst, maar voor dit moment ben ik buitengewoon dankbaar voor alles wat er nu al wel op tafel ligt en voor wat de commissie gedaan heeft en dat betreft zowel haar rapport als de beantwoording van de vragen in eerste termijn.

□

De heer **Van Boxtel** (D66):

Voorzitter. Aristoteles zei het al: alles is al gezegd. We hadden eigenlijk de heer Bröcker moeten vragen om als laatste het woord te voeren in tweede termijn, want dan had hij mooi met de motie onze gezamenlijkheid, op de PVV na dan, kunnen uitstralen. We hebben ons ook gaarne achter deze motie geschaard. Dat is een belangrijk signaal richting de commissie. De heer Kuiper heeft zich een erudiet en eminent spreker getoond. Naarmate het debat vorderde had ik het gevoel dat hij veel meer op stoom kwam. Ik bemerkte ook dat hij echt alles gelezen en bestudeerd heeft en dat hij ook heeft gecoacht en geleid. Ik vind dat mooi om te zien, want daarbij merk je dat de passie naast de kennis en de kunde zit. Dat moet ook altijd samengaan wil je een overtuigend pleidooi kunnen houden.

Ik blijf een beetje worstelen met de suggestie die hij uit het House of Lords heeft gehaald over een long-term select committee. Ik vind dat ook wel iets ten aanzien waarvan ik expliciet aan het kabinet zou willen vragen hoe het dat zelf ziet. Er zit namelijk iets apolitieks in die benadering. Het gaat er dan bijvoorbeeld om of je af en toe met wat meer distantie wil kijken hoe een bepaalde beweging die zo'n vijf, tien jaar geleden in gang is gezet heeft uitgepakt en of we signalen van burgers hebben gekregen dat ze het niet meer snappen of niet meer kunnen volgen. Het kan ook zijn dat de verantwoordelijkheden zoek zijn geraakt. Wie moet je dan ter verantwoording roepen? Daar schuurt het dan vaak op. De grootste fout die vaak in de politiek wordt gemaakt is dat nadat besloten is om iets op afstand te zetten, er vervolgens bijvoorbeeld een blad op de rails valt en de minister meteen wordt gevraagd om uit te leggen waarom die trein niet kan doorrijden. Dat zag je vroeger in de gezondheidszorg ook: een verkeerd afgezet been en de minister moest komen vertellen wat er fout was gegaan in het ziekenhuis. We moeten dus erg oppassen met die beelden. Ik vind de gedane suggestie dus heel interessant maar ik weet nog niet precies hoe daaraan precies vorm zou moeten worden gegeven. Moet je dat dan per Kamer apart doen? Moet de Tweede Kamer dat op haar eigen manier doen? Gaat de Eerste Kamer het meer als chambre de réflexion benaderen met iets meer afstand tot de dagelijkse werkelijkheid? Moet je in combinaties denken? Ik worstel daar nog echt mee. Daar hebben we het in de fractie ook nog niet in die mate diep-

gaand over gehad. Bovendien heb ik datgene wat in het postvakje daarover lag, nog niet uitgebreid kunnen lezen.

Dit rapport zie ik echt als een goede stap vooruit en niet als een soort uiting van heimwee naar valse romantiek van het verleden. Ja, er zijn keuzes gemaakt en die gaven op dat moment om moverende redenen richting en duiding. De NS is daar een prachtig voorbeeld van. Ik herinner mij nog de heer Aptroot die vlak voor zijn vertrek uit de Tweede Kamer ineens bij Nieuwsuur een inbreng leverde die ik in geen tien jaar van hem gehoord had, waarbij er toch een totale tournure was op het dossier van de spoorwegen. Dat kan, maar dan moet je het ook echt op die manier doen. En dat heeft de commissie met dit rapport gedaan.

Ik vind het besliskader echt helder. Dat komt wat mij betreft dan ook in de fractiekamer te liggen zodat op het moment dat er nieuwe privatiseringsvoorstellen komen, we die kunnen langslopen aan de hand van dat besliskader.

De heer Kuiper heeft niet gereageerd op mijn verzoek in eerste termijn om een bespiegeling te geven over deelnemingen. Een deelneming vind ik namelijk echt iets heel anders dan een privatisering of zbo-achtige constructen. Hij hoeft er nu niet uitgebreid op in te gaan en het kan ook op een later moment, maar ik wilde toch wel die ce-suur maken.

Het nieuwe kabinet dat nu aan de overkant zijn geloofsbrieven aan het verdedigen is, zal ook hier komen met een paar nieuwe privatiseringsvoorstellen. Ik zou haast zeggen: God verhoede dat het KNMI daar ook toe behoort, want één onweersbui die niet voorspeld was en het kabinet kan uitglijden. Dus pas op daarmee.

Ten slotte spreek ik mijn grote complimenten uit richting de gehele commissie.

□

De heer **Smaling** (SP):

Voorzitter. Ook namens de SP-fractie een welgemeend groot compliment voor de hele commissie. Dat compliment geldt ook voor de manier waarop collega Kuiper het woord heeft gevoerd. Hij is echt een man van de inhoud. Dat was mij al bekend, maar dat kwam nog eens heel duidelijk naar voren in zijn betoog. Dus wat dat betreft grote tevredenheid van onze kant.

Er zijn een paar dingen langsgekomen die het debat interessanter maken dan de thematiek die aanvankelijk aanleiding was om dit onderzoek te doen. Dit is niet een punt waarna alles anders moet, maar terugkijkend zou je wel kunnen constateren dat er bepaalde bewegingen zijn geweest. In de wetenschap heb je dat ook. Dan is iets een leidend paradigma. Dat wil niet zeggen dat iedereen zich er dan bij aansluit, maar het wordt dan wel mainstream. Misschien zou je kunnen zeggen dat er wat betreft de kleine overheid ook sprake is van zoiets als een leidend paradigma. Op een gegeven moment heeft iedereen het over een kleine overheid. Als je dan zegt dat dit niet perse goed is, ben je bijna op je achterhoofd gevallen volgens velen. Dus je krijgt een beetje het napraten van wat op een gegeven moment het leidende discours is. Dat zie je vaker. Dat zie je ook in de wetenschap. We hebben de Washingtonconsensus gehad, waarbij Washington, Wereldbank en IMF bepaalden wat goed was. Reagan en Thatcher konden het goed met elkaar vinden. In de tijd van Marx heb je ook zoiets gehad. Dat gaat dan een tijd mee en dan krijg je toch een soort postparadigmatische

Smaling

vermoeidheid en dan komt er weer wat nieuws op. Het zou best kunnen dat we in zo'n fase zitten, maar dat zullen we dan wel merken. In ieder geval kan dit rapport een bijdrage leveren aan het verdere denken hierover.

Iets wat nu niet echt aan de orde is gekomen maar wat ik wel opvallend vind is het volgende. In het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau komt naar voren dat jongeren er veel minder mee zitten dat zaken zijn gepri-vatiseerd of verzelfstandigd dan ouderen. Dat is een heel markant verschil dat mij is opgevallen. Misschien dat de jongeren veel meer de mentaliteit hebben van "als het maar werkt".

Er is in de eerste termijn ook vrij uitvoerig ingegaan op de NS. Het aspect generiek/specifiek is wel iets wat goed in het oog gehouden moet worden. Ook Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten zijn genoemd, evenals particuliere landeigenaren die nota bene in Brussel aanhangig hebben gemaakt dat er om niet grond aan Natuurmonumenten in beheer wordt gegeven. Dat geeft natuurlijk wel een heel rare positie te midden van die andere partijen. Het lijkt mij goed om daar nog eens nader naar te kijken. Er komt een taakstelling van de regering waardoor Staatsbosbeheer noodgedwongen grond moet verkopen. Dat is dan groen rondom de stad waar mensen heel veel behoefte aan hebben. Op zo'n manier is de rol heel anders dan wanneer men nog helemaal onder de overheid zou vallen. Dat is dus een ander soort verantwoordelijkheid.

Er is ook uitvoerig gesproken over toezicht. Ik denk dat toezicht an sich een onderwerp is waar een commissie zich ook helemaal op kan vastbijten. Op een gegeven moment houdt iedereen toezicht op iedereen en er moet ook nog gehandhaafd worden. We lopen volgens mij dan ook tegen de grenzen aan van het houden van toezicht.

Een ander punt is het wegplaatsen van het onderwijs, zoals ROC's die verzelfstandigd zijn. Zo was er een ROC in Heerlen dat mocht sparen omdat de minister alleen maar een lumpsumfinanciering doet en zich er verder niet mee bemoeit, totdat er 60 tot 70 miljoen in de pocket was en er een nieuw gebouw kon worden gekocht aan de rand van Heerlen met achterlating van acht lege gebouwen in het centrum van een toch al geteisterde stad. Dat zijn van die indirecte effecten die wel een grote impact hebben op de leefbaarheid van zo'n stad.

In grotere zin gaat het om communicerende vaten. De overheid zet weliswaar zaken op afstand, maar bij alles hebben we toch te maken met de driehoek van overheid, markt en samenleving, de burger zelf of een ngo die die burger vertegenwoordigt. Het is zaak om die driehoek steeds voor ogen te houden. In het ene geval zal het politieke accent bij de markt liggen, in het andere geval bij de overheid en in het derde bij de burger, maar daar komt het iedere keer op neer. We zien de laatste tijd veel wetgeving, zoals de Wabo, waar een *lex silencio positivo* in zit. Daarmee zeg je tegen de overheid of de ambtenarij dat de vergunning binnen een paar weken verleend moet zijn, want anders wordt deze geacht verleend te zijn. Daarmee wordt druk gezet op een hoek van die driehoek en soms gaat dat wel knellen.

Je ziet dat ook bij lagere overheden, waar heel veel taken naartoe worden gekieperd zonder extra budget. Er is ook de dreiging van de Wet HOF die de reserves misschien aantast. Het hele grondbeleid valt hier strikt genomen niet onder, maar als je kijkt naar nieuwbouwwijken zoals Vathorst, Leidsche Rijn, Meerstad en noem maar op, waar de gemeente een kaveltje hier heeft en de ene ontwikkelaar een kaveltje daar en een andere een kaveltje

daar, dan is dat een heel gekke situatie. Je krijgt constructen van overheid en privaat die niet zomaar logisch zijn, dus het reikt nog verder dan waarover we het nu hebben.

Voltooit wat is ontplooid. Je moet altijd heel erg oppassen met die termen. Er is niets mis mee om op een gegeven moment toe te geven dat we de verkeerde weg in zijn geslagen. Rutte doet dat na één dag. Als je terugkijkt, zie je dat het soms zoveel moeite kost om te zeggen dat we op zijn minst moeten bijsturen. Er wordt heel lang doorgehouden op de ingeslagen weg. Soms kunnen we alleen maar achteraf zeggen dat we dat anders hadden moeten doen.

Wat voor ons en de andere Kamer een groot probleem is, en daarmee wil ik afsluiten, is het institutionele geheugen. De turnover is erg hoog. In de Tweede Kamer is de helft van de wacht gewisseld. Het is niet voor niets dat Egbert Schuurman met deze suggestie kwam. Hij heeft hier meer dan twintig jaar gezeten en alles zien langskomen. Dat is een asset die velen van ons die hier vier of acht jaar zitten, niet in de pocket hebben.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Ik val u bij wat betreft deze laatste opmerking, maar toen u zei dat Rutte na een dag alweer bijdraait, dacht ik dat ik liever dat heb dan dat je zegt "not over my dead body" en het vervolgens toch toestaat. Het is een beetje selectief winkelen.

De heer **Smaling** (SP):

Nu moet ik even denken om die link te leggen. Not over my dead body had betrekking op de 3%.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Ja, maar goed, daar werd toch ook onmiddellijk een tour-nure gemaakt doordat er werd gezegd dat we daar toch aan vast moesten houden?

De heer **Smaling** (SP):

Nee, dat hebben wij nooit gezegd. Sterker nog, toen het CPB onze plannen had doorgerekend, zaten wij tot ons eigen stomme verbazing op die 3%, dus we hadden het nog beter gedaan dan we hadden verwacht. Dit is leuk geprobeerd, maar het gaat niet op, mijnheer Van Boxtel.

De heer Van Boxtel maakte ook een opmerking over die long term committees. Dat is wel een punt. Het zou goed zijn als de commissie hier nog eens over kon nadenken. We hebben heel veel adviesraden. Ik kan mij herinneren dat wij hier een debat hadden over adviesraden en dat mevrouw Ter Horst, die toen nog minister was, zei: wie gaat al die rapporten nou lezen? Dat is in sommige gevallen natuurlijk ook een punt. Je wordt daarmee overladen. Het is wel zaak om er op zo'n manier over na te denken dat we niet weer zo'n stapel krijgen en dan niet verder komen dan we nu zijn.

□

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Voorzitter. Ik dank namens de commissie wederom alle fracties, die hier opnieuw woorden van dank en waardering hebben uitgesproken. Iets in mijn calvinistische inborst zegt nu: laten we na dit alles maar weer gewoon aan het werk gaan. Maar we zijn natuurlijk dankbaar voor de ontvangst van het rapport en de manier waarop we het hier met elkaar kunnen bespreken. Dat is echt waardevol, ook voor de Eerste Kamer, lijkt mij.

Kuiper

Ik zal nog een paar vragen beantwoorden. De hele context waarin wij dit neerzetten, gaat inderdaad over een stap vooruit. Niemand wil natuurlijk terug naar het verleden. Niemand zegt dat we oude ordeningen weer moeten oppoetsen. We moeten vanuit de bestaande situatie verder en weer groeien en hier en daar misschien wat bij snoeien. Daar zijn we het snel over eens, denk ik.

Ik ga een beetje rapsodisch door de verschillende woordvoerders heen, om een inhoudelijke ordening te krijgen. In het rijtje van verzelfstandigen en privatiseren werd het punt van de staatsdeelnemingen ook genoemd, want dat hoort daarbij. Heel opvallend is dat die portefeuille ongeveer constant is gebleven in de loop der tijd. Er gaat wat af en er komt wat bij, dus je kunt niet zeggen dat de overheid zodanig privatiseert of verstatelijkt dat het allemaal heel erg toe- of afneemt.

Het punt dat wij hier maken, is dat als de overheid aandelen bezit, er ook wat grondiger kan worden nagedacht over sturingsmogelijkheden die zij daarmee in handen heeft. Vanaf eind jaren negentig is het beleid geweest dat alle staatsdeelnemingen of portefeuilles worden belegd bij het ministerie van Financiën, dat kijkt of er op een keurige manier wordt omgegaan en of er dividend komt en dat zich niet opstelt als een andersoortige aandeelhouder dan andere. De laatste jaren wordt hier toch wel anders over gedacht, ook omdat de discussie over publieke belangen is aangewakkerd. Heeft de overheid hier een instrument in handen om belangrijke sturing uit te oefenen? Eigenlijk zeggen wij: ja, dat is zo, kijk daarnaar.

Een punt is dus om invulling te geven aan de aandeelhoudersrol. Dat kan nog worden versterkt wanneer departementen daarover beter in gesprek gaan, omdat andere departementen dan Financiën vaak een inhoudelijke belangstelling hebben bij de koers van een onderneming. Als het gaat om die sturing, moet het wel gaan over strategische keuzen op lange termijn. De dagelijkse bedrijfsvoering moet echt overgelaten worden aan het bedrijf zelf. Dat is ongeveer de lijn die wij voorstellen.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Dank hiervoor, want daarnaar was ik echt op zoek. Daarin komen ook elementen naar voren zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen en duurzaamheid. Als het gaat om de overheid als aandeelhouder, moet er wel sprake zijn van practice what you preach. Zij moet intern wel goed coördineren om de aandeelhoudersrol in dat opzicht ook waar te maken.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ja, precies, daar ben ik het helemaal mee eens.

De heer Ganzevoort heeft nog enkele inhoudelijke opmerkingen gemaakt. Hij zei dat het debat een beetje procedureel is. Ik zou zeggen: ja en nee. Het is procedureel, als het gaat om zaken als de markt en hoe bedrijven het doen. Deze thema's liggen inderdaad wat verder weg. Het debat is naar mijn overtuiging niet procedureel als we het hebben over parlementaire besluitvorming en over de relatie burger-rijksoverheid. Ik denk dat we daarover een heel inhoudelijk debat hebben gevoerd, maar hij heeft gelijk dat er nog wel vragen overblijven, zoals de vragen die hij stelt. Wat zijn de factoren die je moet wegen om tot een goede ordening te komen, als het gaat om toezicht en verantwoording? Dan moet je ook kijken naar de context en de situatie. Dat beamen we allemaal, zonder dat we dat plaatje hebben ingekleurd, dus daar is het inderdaad

nog wat procedureel, maar hopelijk zijn er nog goede jaren voor ons om mooie dingen te doen, ook in dit huis.

Hij heeft in eerste termijn gevraagd wat de commissie vindt van inhoudelijke toetsing naast het beslis kader. We hebben daarover beraad gehad, kan ik meedelen. We hebben dat beslis kader voorgesteld. Dat zou een enorme stap zijn in de afwegingen die je maakt in een bepaalde volgorde om tot goede besluitvorming te komen. Naar de mening van de commissie is dat in principe genoeg. Dat reiken we aan en we zeggen: als je dat doet, doe je al heel veel, heel erg goed. Het kan zijn dat de heer Ganzevoort vindt dat daarnaast ook nog een onafhankelijke toetsing moet plaatsvinden, maar dat nemen wij nu niet direct op in ons voorstel. Als hij vindt dat dit belangrijk is, kan hij dat inbrengen in de debatten met de regering die we nog krijgen, en dan kan het onderdeel zijn van het debat.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik heb bij dat beslis kader ook gevraagd op welke manier dat geborgd gaat worden. Wordt dat vastgelegd als een procedurele afspraak tussen ons en de regering of ook met de Tweede Kamer? Wordt dat een wettelijke regeling of een soort basis? Hoe ziet u voor zich dat het beslis kader, waarvan wij nu zeggen dat het mooi is en waarvan we hopen dat de regering ook zegt dat het mooi is, ook echt gaat werken?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Dat is een belangrijke vraag. Wij hebben geconstateerd dat in het verleden ook vele pogingen zijn ondernomen, bijvoorbeeld in het rapport van de commissie-Sint uit 1994. Daarin staat ook in welke omstandigheden verzelfstandigd kan worden en in welke omstandigheden geprivatiseerd moet worden. Die aanbevelingen zijn destijds door het kabinet aanvaard. Toen wij hier aan de ovale tafel daarnaar vroegen, zowel bij bewindslieden als bij parlementariërs, wisten zij van het bestaan daarvan niet af. Dat heeft ons ertoe geïnspireerd om te zeggen: als wij een beslis kader hanteren, moet dat inderdaad breed, niet alleen op de departementen maar ook in het parlement. We vragen de regering om een reactie. Het blijft nog wel een belangrijk punt hoe wij dit als parlement omarmen. U doet dat nu vandaag door te zeggen dat de Eerste Kamer dit een belangrijk document vindt en dat dit dus niet weer aan onze aandacht moet ontsnappen. Dat zal ook in de gesprekken met de Tweede Kamer aan de orde moeten komen. Ik weet nu niet hoe dit verder precies vorm krijgt, maar het is wel belangrijk dat wij er allemaal achter staan.

Dan de vraag over het long-term committee, de Engelse variant. Als wij de regering vragen om hier iets van te vinden, maken wij ons eigenlijk afhankelijk van het oordeel van de regering over onze eigen huishoudelijke orde. Ik denk dat wij over onze eigen huishoudelijke orde gaan. Wij zouden dus zelf moeten nadenken over wat dit zou kunnen betekenen. De gedachte is: als wij de analyse maken dat de Kamer op het punt van controle en beter toezien op beleidsontwikkeling en op voorbereiding van beleid, moet winnen aan capaciteit, hebben wij dan genoeg aan vaste commissies? Dat zou kunnen, maar als wij vinden dat er ook andere trajecten moeten worden ingericht, bijvoorbeeld het traject dat wij nu hebben gevolgd met deze parlementaire onderzoekscommissie, moet je nadenken over de instelling van tijdelijke commissies. Die zijn dus tijdelijk en houden weer op; dat kan heel snel gaan. Dat is het begin: het beantwoorden van de vraag welke capaciteit je waarvoor nodig hebt.

Kuiper

Een andere denkbare variant is dat binnen de vaste commissies wordt gezegd: wij zien nu een bepaalde taak of een bepaald onderwerp en wij gaan vanuit de vaste commissie een aantal mensen afzonderen die als een tijdelijke commissie iets voorbereiden. Ik meen dat het zo is gegaan toen wij het hier hadden over het epd: een paar leden van de commissie Volksgezondheid, Welzijn en Sport werden toen belast met de voorbereiding van de hoorzittingen en al dat soort dingen. Ook dat is een model: vanuit de vaste commissie bij gebleken behoefte een tijdelijke commissie laten ontstaan.

Woordvoerders van verschillende fracties vroegen om een nadere uitwerking. Dat heb ik gehoord van de heren Postema, Bröcker en Ester. Dat is inderdaad de vraag: hoe gaan wij dit nu vormgeven? Er komen hier nu enkele varianten en modellen voorbij, maar op een zeker moment moet je daar met elkaar wel iets van vinden. Het is natuurlijk inderdaad een mogelijkheid dat deze commissie, haar voorzitter of hoe dan ook op de een of andere manier nog even daarvoor beschikbaar blijft; dat was de suggestie van de heer Ester. Dat kan in allerlei varianten, bijvoorbeeld in de variant dat de Huishoudelijke Commissie iets voorbereidt, maar ik denk wel dat wij iets moeten afspreken om die volgende stap echt concreet te maken. Ik kan u zeggen, voorzitter, dat de leden van de commissie of haar voorzitter daarvoor beschikbaar zijn.

Dank voor de motie. Wij zijn het daar van harte mee eens; dus graag!

De heer **Van Boxtel** (D66):

De motie is dus niet overbodig.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Zij is niet overbodig.

De **voorzitter**:

Dan zeggen we: u laat het over aan het oordeel van de Kamer.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Dat is een mooie formulering.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:

Ik dank de voorzitter van de commissie voor zijn reactie in de tweede termijn. Ik dank de leden van de commissie voor hun aanwezigheid achter de tafel gedurende het hele debat. Ik dank ook de ondersteuning zeer. En natuurlijk zeer veel complimenten voor het tot stand brengen van dit belangwekkende rapport.

Er is een motie ingediend. Het is hier de gewoonte om stemmingen altijd een week later te houden. Ik stel dus voor om de motie volgende week in stemming te brengen en om daar dan mijn voorstel aan te koppelen om de commissie decharge te verlenen, met dank voor de verrichte werkzaamheden. Dan komen er automatisch ook een paar vervolgstappen, die het gevolg zijn van de motie die dan is aangenomen.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**:

Ik dank u allen voor uw aanwezigheid en uw bijdragen.

Sluiting 21.18 uur.