



Eerste
Kamer der Staten-Generaal

Verbinding verbroken?

Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over
de *privatisering* en *verzelfstandiging* van overheidsdiensten

Hoofdrapport



Vergaderjaar 2012–2013

C **Parlementair Onderzoek
Privatisering/Verzelfstandiging
Overheidsdiensten**

A **BRIEF VAN DE PARLEMENTAIRE ONDERZOEKSCOMMISSIE
PRIVATISERING/VERZELFSTANDIGING OVERHEIDSDIENSTEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2012

De Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten biedt u hierbij het rapport aan van het door haar verrichte onderzoek waartoe zij op 4 oktober 2011 van de Kamer de opdracht heeft gekregen.

De commissie heeft het voorliggende rapport op 2 oktober 2012 vastgesteld.

De voorzitter van de commissie,
Kuiper

De griffier van de commissie,
Van Oort



*De leden van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten.
Van links naar rechts: drs. Gerrit Terpstra, prof. dr. Kees de Lange, dr. Guusje ter Horst, prof. dr. Roel Kuiper (voorzitter), ir. Marijke Vos, mr. Frank de Grave (ondervoorzitter) en dr. Arjan Vliegthart (ondervoorzitter).*



*De staf van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten.
Op de eerste rij van links naar rechts: mr. Jasper Boon (casusonderzoeker/stafmedewerker), drs. Bart Stellinga (casusonderzoeker), drs. Ilse Hento (casusonderzoeker) en dr. Mark de Bruijne (casusonderzoeker). Op de tweede rij van links naar rechts: de heer Peter van Goch (informatiespecialist), drs. Joeske de Sonnaville (casusonderzoeker), Marlieke Heck MSc (casusonderzoeker), drs. Peter van Oort (griffier), mr. Leonoor Russell (stafmedewerker) en prof. dr. Sandra van Thiel (onderzoekscoördinator).*

Vergaderjaar 2012–2013

C **Parlementair Onderzoek Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten**

B **RAPPORT**

Inhoudsopgave

	Woord vooraf	3
1.	Samenvatting, hoofdconclusies en aanbevelingen	5
2.	Nieuwe verhoudingen en nieuwe vragen in het openbaar bestuur	16
2.1.	Inleiding	16
2.2.	Eerste evaluaties	28
2.3.	Aanleiding en invalshoek	19
2.4.	De burger in beeld	20
2.5.	Vraagstelling van het parlementair onderzoek	20
2.6.	Inrichting van het onderzoek	21
2.7.	Begripsverheldering	22
2.8.	Conclusies en aanbevelingen	25
2.9.	Opzet van het rapport	26
3.	Centrale beleidsontwikkelingen	27
3.1.	Jaren '80	27
3.2.	Jaren '90	30
3.3.	Jaren 2000	35
3.4.	Samenvattend beeld	39
3.5.	Conclusies en duiding van problemen	40
3.6.	Meer eenheid in de publieke sector op rijksniveau	41
3.7.	Beleidsvoorbereiding en besliskaders	43
3.8.	Invloed van Europa	45
3.9.	Aanbevelingen	46
4.	Parlementaire besluitvorming	48
4.1.	Het parlement als medewetgever en controleur	49
4.2.	Het parlement als volksvertegenwoordiging en democratisch instituut	55
4.3.	Conclusies en duiding van problemen	58
4.4.	Versterking informatiepositie	59
4.5.	Aandacht voor beleidsuitvoering	61
4.6.	Parlementaire instrumenten	63
4.7.	Parlementaire besluitvorming	64
4.8.	Rol van de Eerste Kamer	65
4.9.	Aanbevelingen	67

5.	De burger en de weging van publieke belangen	69
5.1.	De burger en publieke belangen	70
5.2.	Individuele en maatschappelijke belangen	72
5.3.	Publieke belangen in een marktsamenleving	74
5.4.	De relatie burger-rijksoverheid	75
5.5.	Horizontale verantwoording	77
5.6.	Conclusies en aanbevelingen	78
6.	Sturing en verantwoording	80
6.1.	Resterende sturingsmogelijkheden	80
6.2.	De rol van de democratische rechtsstaat	82
6.3.	Sturing van het veld	84
6.4.	Conclusies en aanbevelingen	90
Bijlage 1:	Begripsverheldering	93
Bijlage 2:	Besliskader	98

WOORD VOORAF

Privatiseringen en verzelfstandigingen hebben een belangrijke rol gespeeld in het beleid van de rijksoverheid in de achter ons liggende decennia. Tal van vroegere overheidsbedrijven en rijksdiensten kwamen op grotere afstand van de overheid te staan. Sommige werden geprivatiseerd en naar de markt gebracht, andere moesten bedrijfsmatiger gaan werken of werden verzelfstandigd.

Deze privatiseringen en verzelfstandigingen hebben de relatie tussen overheid en samenleving ingrijpend veranderd en geleid tot aanhoudende maatschappelijke discussie. Die discussies gaan over de gevolgen van het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid en de consequenties hiervan voor de burger.

Voor de Eerste Kamer was dit aanleiding voor een systematische terugblik op de parlementaire besluitvorming. De Eerste Kamer richt zich in haar werk op de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetgeving en is ook zelf betrokken geweest bij besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Zij vond het op haar weg liggen dit onderzoek te doen, het eerste in zijn soort voor de Eerste Kamer.

Dit parlementaire onderzoek van de Eerste Kamer is ontstaan uit de motie-Schuurman (15 maart 2011) en de daaropvolgende voorbereidingscommissie-Leijnse die de vraagstelling van het onderzoek verder ontwikkelde (24 mei 2011). Op basis van een op 13 september 2011 ingediend voorstel verstrekte de Eerste Kamer op 27 september 2011 met brede steun een onderzoekopdracht, waarna op 4 oktober 2011 de *Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten* is ingesteld.

De commissie kent de volgende leden:

- Roel Kuiper (ChristenUnie), voorzitter
- Frank de Grave (VVD), ondervoorzitter
- Arjan Vliegthart (SP), ondervoorzitter
- Guusje ter Horst (PvdA)
- Kees de Lange (OSF)
- Gerrit Terpstra (CDA)
- Marijke Vos (GroenLinks)

Het onderzoek richt zich doelbewust nadrukkelijk op het gevoerde beleid, het wetgevingsproces en de parlementaire besluitvorming. De commissie typeert haar onderzoek als *wetgevingsonderzoek*.

De resultaten van dit onderzoek staan verwoord in dit hoofdrapport. Dit rapport verschijnt samen met een deelrapport (Kamerstuk C, C) waarin verslag wordt gedaan van het door de commissie verrichte casusonderzoek. De verslagen van de door de commissie gevoerde openbare gesprekken met bij het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid betrokken personen zijn tegelijkertijd met het hoofd- en het deelrapport verschenen onder Kamerstuknummer C, D.

Het in de afgelopen decennia gevoerde privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid heeft verbanden losser gemaakt. Het gaat om verbanden tussen de overheid en geprivatiseerde en verzelfstandigde diensten, tussen het parlement dat controleren moet en de uitvoerders van overheidsbeleid, en tussen overheid en burger. Deze verbanden mogen

uiteraard niet verbroken raken. Daarom is in een aantal gevallen herijking van gegroeide praktijken nodig. De commissie roept hiertoe op en meent met dit rapport bouwstenen aan te dragen voor nadere bezinning.

De commissie acht het nodig een duidelijker ordening in de rijksdienst aan te brengen, de parlementaire besluitvorming te verbeteren en via een bredere weging van publieke belangen het vertrouwen van burgers in het handelen van de overheid te versterken.

Op deze plaats spreek ik namens de commissie een woord van dank uit aan de griffier van de commissie, drs. Peter van Oort, die leiding gaf aan de staf en de dagelijkse organisatie van het commissiewerk op zich nam, en aan de onderzoekskoördinator van de commissie, prof. dr. Sandra van Thiel. Zij hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit onderzoek. In hen danken we ook allen die als onderzoeker of staffunctionaris met grote betrokkenheid en inzet aan dit parlementaire onderzoek hun bijdrage hebben geleverd. Naast de klankbordgroepleden, lezerspanels en alle andere personen die de commissie ten dienst hebben gestaan dank ik tot slot de griffie van de Eerste Kamer voor de royale ondersteuning die op welke wijze dan ook in het afgelopen jaar gegeven is.

Roel Kuiper,
Voorzitter

1. SAMENVATTING, HOOFDCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Dit hoofdrapport geeft de belangrijkste bevindingen weer van het door de Eerste Kamer verrichte parlementaire onderzoek naar de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Er zijn onder meer vier grote casus – telefonie en post, spoor, reïntegratie en energie – onderzocht en er zijn achtergrondstudies verricht. De commissie heeft daarnaast gesprekken gevoerd met betrokkenen en deskundigen: elf openbare gesprekken met in totaal 26 betrokkenen en vele tientallen meer besloten gesprekken.

De verslagen en uitkomsten van deze activiteiten staan in respectievelijk het deelrapport (Kamerstuk C, C; casusstudies), Kamerstuk C, D (openbare gesprekken) en op de website van de Eerste Kamer (achtergrondstudies). De commissie trekt in dit hoofdrapport conclusies en doet aanbevelingen voor verbetering van de voorbereiding van beleid en toekomstige parlementaire besluitvorming.

Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van de commissie en zet de aanbevelingen op een rij.

Een complexe operatie

Achtereenvolgende kabinetten hebben de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten in Nederland vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw krachtadig ter hand genomen. Aanvankelijk was daar een groot politiek en maatschappelijk draagvlak voor.

De belangrijkste motieven voor privatisering en verzelfstandiging op rijksniveau waren het beheersen van de overheidsfinanciën en het afslanken van de rijksdienst. Een kleinere en meer efficiënte overheid zou bijdragen aan lagere collectieve lasten en een eenvoudiger openbaar bestuur.

De eerste fase van het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid begint met het afstoten van overheidsbezit en het bedrijfsmatiger laten functioneren van overheidsbedrijven. De verzelfstandiging van de PTT is hiervan een duidelijk voorbeeld. Al gauw blijken privatiseringen en verzelfstandigingen echter nieuwe bestuurlijke vragen op te roepen. Verbindingen tussen overheid en geprivatiseerde diensten raken losser, terwijl tussen de diensten en burgers nieuwe verbindingen ontstaan. De aard en gevolgen hiervan zijn in deze fase niet goed onderkend en overdacht.

Vanaf 1987 streven de EU-lidstaten naar de totstandbrenging van een Europese interne markt. Deze doelstelling geeft een impuls aan een nieuwe, meer marktgerichte oriëntatie van overheden. Nederland loopt hierin voorop. Liberalisering van markten plaatst het ingezette privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid in een breder kader. Politieke discussies richten zich nu op nieuwe vragen: het wegnemen van toetredingsbarrières en het tot stand brengen van gewenste concurrentie. Markten kwamen echter niet zo vanzelfsprekend tot stand als werd gedacht.

De verbinding tussen privatisering en verzelfstandiging enerzijds en marktwerking anderzijds maakte het openbaar bestuur niet eenvoudiger, maar complexer. In deze fase wordt duidelijk dat Nederland zonder vastomlijnde bestuurlijke kaders of overkoepelende visie het pad van privatisering en verzelfstandiging is opgegaan. Er zijn veel verschillen in vormgeving en aansturing. Ministeries zetten het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid op uiteenlopende wijze om in concrete maatregelen.

Vanaf omstreeks 2000 breekt een kritische fase aan. Aanleiding hiervoor zijn tegenvallende resultaten en onbedoelde effecten, zoals bij de NS en de post. De kernvraag is nu of regering en parlement bij privatisering en verzelfstandiging alle relevante aspecten wel voldoende hebben gewogen. Het gaat dan over aandacht voor publieke belangen en de noodzaak van toezicht op markten. Ook zijn er wisselende ervaringen bij aanbestedingen. Deze maken duidelijk dat de sturende rol van de overheid niet gemist kan worden. Het realiseren van een kleinere overheid – bestaand uit enkele kernministeries – en minder bestuurslast – door het op afstand zetten van de uitvoering – blijkt een weerbarstige opgave.

Privatiseringen krijgen, zoals in het geval van KPN en de energiebedrijven, veel publieke aandacht. In aantal worden privatiseringen echter overtroffen door de vele verzelfstandigingen van onderdelen van de rijksdienst. De overheid laat deze diensten niet los en blijft er op tal van manieren mee verbonden. Dit gebeurt echter niet op een eenduidige manier. Het ontbreken van een overkoepelende visie en een gemeenschappelijke aanpak binnen de rijksoverheid zorgt hier voor een ingewikkelde situatie. De Algemene Rekenkamer typeerde deze situatie als «wildgroei».¹

Het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid wordt gekenmerkt door een opeenstapeling van doelstellingen en maatregelen. Deze bestuurlijke stapeling roept vervolgens weer nieuwe vormen van regulering en bureaucratisering op. Verzelfstandiging kan kennelijk vele vormen aannemen. Het resultaat is een complexe situatie van publieke, semi-publieke en private partijen die met elkaar samenwerken, waarbij zich aanzienlijke sturings- en ordeningsvragen blijven voordoen.

De commissie concludeert dat de rijksoverheid wel vereenvoudiging en een kleinere rijksdienst nastreefde, maar dat in plaats daarvan de bestuurlijke complexiteit is toegenomen. Er was geen samenhang in beleid, geen gemeenschappelijke «road map» en uiteindelijk zaten ook departementale verschillen in aanpak de doelstelling in de weg. Er waren geen breed gehanteerde beslis- of toetsingskaders die voor samenhang in het beleid hadden kunnen zorgen. Mede daardoor hebben besluitvormingsprocessen over privatisering en verzelfstandiging veel tijd en parlementaire aandacht gekost.

De commissie vindt dat de rijksoverheid alsnog een taak heeft om eenheid in de aanpak van de rijksdienst te brengen. Dit betekent: het aanbrengen van structuur en het komen tot een beredeneerde ordening van vormen van private en publieke uitvoering van publieke taken. Dit vereist een rijksbrede aanpak door of onder leiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met het Beraad van de secretarissen-generaal van de ministeries en met voldoende politiek-bestuurlijke doorzettingsmacht. Het is niet alleen zaak om te komen tot beslis- en toetsingskaders, maar ook om de toepassing daarvan te begeleiden. Hierin ligt een taak voor het parlement.

Een nieuwe rol voor het parlement

Het Nederlandse parlement – de Eerste Kamer en de Tweede Kamer – beseft vanaf de beginfase dat het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid onderdeel is van een omvangrijke transformatie van de rijksdienst. Gelet op de noodzaak van gezonde overheidsfinanciën steunen de beide Kamers ruimhartig het beleid van opeenvolgende kabinetten van wisselende politieke kleur. Met name de Tweede Kamer is intensief bij de

¹ Kamerstuk II 1994/95, 24 130, nr. 3.

besluitvorming over privatiseringen en verzelfstandigingen betrokken. De Kamers vragen echter niet om nulmetingen en toetsingskaders die beleidsdoelstellingen meetbaar kunnen maken.

Vanaf het midden van de jaren '90 wordt het parlement steeds kritischer. Dit komt onder meer door de besluitvorming over de NS. De Tweede Kamer stemt schoorvoetend in met de contracten die het Rijk met de NS sluit, maar krijgt in de jaren die volgen steeds meer reserves bij de veranderde positie van de NS. Ook zien beide Kamers vanaf het midden van de jaren '90 de noodzaak in van een kritische blik op de toename van het aantal zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) waarvan niet duidelijk is hoe deze onder democratische controle vallen.

De tot dan toe overwegend instemmende houding van de beide Kamers verandert in een zoekende houding. Niet altijd is duidelijk welke rol het parlement speelt in situaties waarin zeggenschap uit handen is gegeven. Toch willen beide Kamers de ontwikkelingen blijven sturen, met als resultaat dat de besluitvorming soms een grillig verloop kent. Het is duidelijk dat het de Kamers aan duidelijke publiekrechtelijke kaders ontbreekt om greep op de situatie te houden. Hier wreekt zich het feit dat besluitvorming niet aan duidelijk vooraf gestelde kaders is gebonden.

De Eerste Kamer toont zich ontevreden over het feit dat zij pas laat bij grote privatiserings- en verzelfstandigingsoperaties wordt betrokken. De Eerste Kamer wil meebeslissen over operaties die gaan over de publieke inrichting van de samenleving. Zij maakt onder meer gebruik van beleidsdebatten die van invloed zijn op de beleidsvorming van de regering in het algemeen. De behoefte de eigen informatiepositie te versterken doet zich in beide Kamers voor. De Tweede Kamer vraagt bijvoorbeeld in 2008 de Sociaal-Economische Raad (SER) om advies over het wegen van publieke belangen bij marktwerkingsbeleid.

De terugblik op de parlementaire besluitvorming leert dat beide Kamers worstelen met de toenemende ingewikkeldheid van de vraagstukken. Dit roept de vraag op of de Kamers voldoende zijn toegerust om goed te kunnen besluiten. Hierbij speelt niet alleen de omvang en complexiteit van de voorstellen een rol. Ook de verschuivende doelstellingen en de verschillen in aanpak door de ministeries maken de transformatie van de rijksoverheid en het speelveld van privatiseringen en verzelfstandigingen voor de Kamers onoverzichtelijk. Daarnaast is het voor de Kamers moeilijk alle consequenties van te nemen besluiten te voorzien. Er moet daarom meer gemeten en geweten worden.

Kenmerkend voor de besluitvorming is dat het parlement in iedere volgende fase correcties aanbrengt op de – kennelijk incomplete – besluitvorming in een eerdere fase. Zo is de introductie van marktwerking mede een antwoord op ongeleide privatiseringen uit de fase daarvoor (toen geprivatiseerde bedrijven in markten werden gezet die het strikt genomen niet waren). Vervolgens is de aandacht voor publieke belangen na 2000 weer een aanvulling op het marktwerkingsbeleid dat deze aspecten achteraf bezien onvoldoende heeft meegewogen. Hieruit ontstaat een beeld van een parlement dat steeds terug komt op eerdere besluiten. Dit beeld is niet vertrouwenwekkend.

Het parlement vindt zich steeds vaker terug in een rol waar het moeite mee heeft. Het op afstand plaatsen van de uitvoering beperkt de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee de parlementaire zeggenschap.

Bezinning is nodig op parlementaire sturing. Er blijft immers een controlerende taak met betrekking tot de uitvoering. Instrumenten die het parlement nu al heeft, kunnen intensiever worden gebruikt, vooral op het gebied van monitoring en evaluatie. De Kamers maken onvoldoende gebruik van evaluatiestudies en hebben geen systematische aandacht voor de uitvoering van beleid. Wel reageert het parlement steeds alerter op maatschappelijke effecten van het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid.

Het parlement vervult drie rollen, te weten die van medewetgever, controleur en volksvertegenwoordiger. De commissie concludeert dat het parlement zich, als gevolg van de veranderde context van zijn handelen, dient te bezinnen op een nieuwe invulling van die rollen. Privatiseringen en verzelfstandigingen, zoals die de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden, hebben de rol van het parlement onduidelijker gemaakt. Het moet evenwel helder zijn waar het parlement als medewetgever en controleur zeggenschap over heeft. Hiervoor zijn toetsingskaders, vastgelegd in wetgeving, nodig.

Het uitplaatsen van overheidsdiensten vraagt, ter voorkoming van een democratisch tekort, om meer parlementaire aandacht voor de uitvoering van beleid. Het parlement – dus ook de Eerste Kamer – moet naar de mening van de commissie zijn rol herijken. Dit kan door met het oog op de toegenomen complexiteit van het openbaar bestuur zijn controlerende en wetgevende taak te versterken. De beide Kamers kunnen de nu reeds voorhanden zijnde instrumenten hiertoe intensiever en meer systematisch benutten.

Effecten voor de burger en publieke belangen

Privatiseringen en verzelfstandigingen veranderen niet alleen de rol van het parlement, maar ook de verhouding tussen burger en rijksoverheid. Voor burgers is de overheid ook op afstand komen te staan. Het is niet altijd duidelijk wie kan worden aangesproken op de gevolgen van de gemaakte keuzes. De vraag naar de resultaten van privatiseringen en verzelfstandigingen voor de burger is actueel. Besluiten zijn immers genomen om het voor burgers beter te maken. De vraag of er voldoende rekening is gehouden met de belangen van burgers is daarbij evenzeer actueel.

De belangen van burgers zijn in de door de commissie onderzochte casus van parlementaire besluitvorming wel degelijk benoemd. Hierbij gaat het vooral om de burger als klant of consument of als belastingbetaler en om de belangen die burgers financieel raken. Uit verschillende onderzoeken – waaronder de achtergrondstudie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) – blijkt dat burgers echter niet alleen hun individuele belangen in hun oordeel over privatisering en verzelfstandiging betrekken. Burgers kijken ook naar maatschappelijke belangen die de samenleving als geheel ten goede komen, zoals een goed functionerende publieke infrastructuur. Onvoorziene effecten van privatiseringen en verzelfstandigingen gaan zowel over individuele als over maatschappelijke belangen. Burgers zijn zich van beide bewust. Zij hebben niet alleen oog voor een lagere prijs voor telefonie of voor hogere tarieven in het openbaar vervoer, maar ook voor de maatschappelijke effecten en de kwaliteit van publieke diensten.

De privatiserings- en verzelfstandigingsontwikkeling in de afgelopen twee decennia – inclusief het ontbreken van besliskaders, de uiteenlopende zienswijzen bij ministeries, de weinig systematische aandacht van het

parlement en het ontbreken van eenduidig overheidsbeleid – misten een bredere oriëntatie op publieke belangen. De commissie is van mening dat de wetgever tot een bredere afweging van publieke belangen moet komen, specifiek per sector. Dit is vooral van belang voor nieuwe sectoren waar de overheid verzelfstandiging of privatisering overweegt. Deze bredere afweging versterkt de positie van de wetgever en uiteindelijk ook het vertrouwen van de burger in het handelen van de rijksoverheid.

De commissie constateert dat bij alle aandacht voor de burger als klant en belastingbetaler geen bredere weging van publieke belangen heeft plaatsgevonden. De wetgever heeft in de besluitvorming de burger in een te beperkt beeld opgesloten,² waardoor in het gevoerde beleid een grondslag ligt voor maatschappelijk onbehagen over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. De bredere weging van publieke belangen dient naar de mening van de commissie alsnog plaats te vinden. Dit kan onder meer in de vorm van een maatschappelijke impactanalyse.³

Bij een breder en gedeeld begrip van publieke belangen gaat het om belangen die voor burgers als deelnemers aan de samenleving en als belanghebbenden bij een goed functionerende samenleving essentieel zijn. Vanuit zo'n perspectief nadenken over publieke belangen versterkt de relatie tussen burgers enerzijds en rijksoverheid en volksvertegenwoordiging anderzijds. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de SER hebben aanzetten gegeven tot een bredere definitie van (maatschappelijke) publieke belangen. Dit heeft in de politiek echter nog niet tot een herkenbare nieuwe oriëntatie geleid.

Terugdraaien of voltooiën? Nieuwe vormen van sturing

Tal van onderzoeken laten zien dat het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid een proces is van vallen en opstaan, met onvoorziene effecten, incomplete besluiten en een complex eindresultaat. Sommige privatiseringen en verzelfstandigingen voldoen niet aan de verwachtingen. In andere gevallen zijn op afstand van hun ministerie geplaatste diensten en instellingen beter gaan functioneren. Het is niet verwonderlijk dat er een voortgaande maatschappelijke en politieke discussie is over de noodzaak van sturing en bijsturing. Inmiddels bestaat er brede consensus over de noodzaak van bezinning alvorens tot privatisering of verzelfstandiging over te gaan. Maar terwijl sommigen menen dat bezinning moet gaan over het terugdraaien van privatiseringen en verzelfstandigingen, menen anderen dat ontwikkelingen meer tijd moeten krijgen en hanteren het principe «voltooit wat is ontplooid».⁴

De commissie constateert dat er niet één optimale vorm van (nieuwe) sturing bestaat. Wel stelt de commissie dat goed moet worden nagedacht over de kwaliteit van bestuurlijke en politieke verbindingen, zoals deze in een democratische rechtsstaat en met het oog op een brede weging van publieke belangen behoren te zijn. Bij iedere bezinning of herinrichting van het speelveld zijn de volgende principes leidend: beginselen van democratische legitimiteit, transparante publieke verantwoording van publieke bevoegdheden en de normerende rol van de wetgever. De commissie doet in haar rapport geen concrete voorstellen voor het herstel van verbindingen in de onderzochte specifieke casus. Wel wijst ze op de noodzaak van aanvullende besluitvorming en sturing door rijksoverheid en parlement.

² Zie ook: WRR (2012), *Vertrouwen in burgers*, Den Haag, WRR-rapport 88.

³ Zie ook: SER (2010), *Overheid én markt: het resultaat telt!*, Den Haag.

⁴ Dit principe is ontleend aan: C. Teulings, L. Bovenberg en H. van Dalen (2003), *De calculus van het publieke belang*, Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken.

De rijksoverheid heeft mogelijkheden tot sturing door middel van wetgeving, het veranderen van het bestuurlijk arrangement, aandelenbezit en toezicht. Binnen aanvaarde wettelijke kaders kan zij veel doen. De commissie is van oordeel dat de overheid moet sturen wanneer incomplete besluitvorming in het verleden heeft geleid tot instabiele situaties. Wanneer ook het principe «voltooit wat is ontplooid» geen verbetering kan brengen, zou de vraag moeten worden gesteld of op de ingeslagen weg kan worden voortgegaan. De commissie wijst in dit verband op de inmiddels veelbesproken splitsing van de NS. Iets vergelijkbaars doet zich voor met de post. Hier heeft een incompleet besluit – de post is meegeprivatiseerd met de telefonie – mede geleid tot druk op publieke dienstverlening.

Sturing door de rijksoverheid is ook nodig met betrekking tot de bestuurlijke vormgeving van de relatie met ZBO's. Hier kan het heel goed gaan om het voltooien van wat is ontplooid. Verbetering van toezicht is belangrijk. De commissie meent dat in de huidige omstandigheden restrictief moet worden omgegaan met het oprichten van nieuwe ZBO's. Zijn ZBO's met goede redenen opgericht en is hun functioneren gebaat bij een zekere afstand van het moederdepartement, dan moeten ze ook zelfstandig kunnen functioneren. De commissie doet hiertoe aanbevelingen. Hoewel ZBO's een eigen uitvoeringsverantwoordelijkheid hebben, dient de beleidsmatige verbinding met het moederdepartement sterk te blijven.

Ten slotte is het van belang dat de rijksoverheid zich bezint op de sturingsmogelijkheden die aandelenbezit haar oplevert. Meer overleg tussen het ministerie van Financiën – die veel aandelenportefeuilles namens de rijksoverheid beheert – en beleidsdepartementen is nodig om de kwaliteit van de aansturing van deelnemingen te verbeteren. Ook hier zal een bredere wegging van maatschappelijke belangen moeten plaatsvinden.

Ook het parlement heeft sturingsmogelijkheden. Deze vinden hun basis in wetgeving. Hiermee houdt het parlement instrumenten in handen om toe te zien op de uitvoering van beleid. Om de cirkel van toezicht op verzelfstandigde diensten compleet te maken is het van belang dat het parlement ook rechtstreeks met uitvoeringsverantwoordelijken spreekt. De commissie beveelt aan dat directeuren of bestuurders van verzelfstandigde diensten in het parlement verschijnen om toelichting te geven op de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd.

De commissie concludeert dat sturingsmogelijkheden niet verdwenen of weggegeven zijn. In het geval van verzelfstandiging zijn de verbindingen met de rijksoverheid niet verbroken. Wel moet worden nagedacht over de aard en de kwaliteit van die verbindingen. Hierbij is het van belang om de vereisten van de democratische rechtsstaat voor ogen te houden en een brede wegging van publieke belangen te maken. De rijksoverheid dient op te treden waar incomplete besluitvorming leidt tot onbevredigende situaties of waar bestuurlijke verbetering geboden is. Het parlement kan eigen instrumenten ontwikkelen of nieuwe vormen zoeken om sturingsmogelijkheden te versterken.

Aanbevelingen

De commissie constateert dat het het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de afgelopen twintig jaar heeft ontbroken aan een samenhangende visie op rijksoverheid en publiek belang. Er was sprake

van een opeenstapeling van beslissingen, motieven en organisatievormen, hetgeen voor bestuurders, politici en burgers tot een complexe situatie heeft geleid. Verbindingen tussen rijksoverheid, uitvoeringsorganisaties, parlement en burgers zijn ingewikkeld of onduidelijk geworden. De commissie vindt het daarom nodig opnieuw over die verbindingen na te denken. Dit raakt het openbaar bestuur en de manier waarop de beide Kamers van de Staten-Generaal te werk gaan. Dit brengt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

1. *Eenduidiger begrippenkader*: Het kabinet, ambtenaren en parlementsleden moeten een eenduidiger begrippenkader hanteren ten aanzien van privatisering, verzelfstandiging en aanverwante begrippen. Dit verbetert niet alleen de kwaliteit en duidelijkheid van de besluitvorming, maar geeft ook burgers meer duidelijkheid. Het door de commissie opgestelde begrippenkader (bijlage 1) kan hiervoor als uitgangspunt dienen.
2. *Handzaam en eenduidig besliskader*: De rijksoverheid zou bij toekomstige besluitvorming over privatiseringen en verzelfstandigingen een overzichtelijk en eenduidig besliskader moeten hanteren. Een dergelijk besliskader verbetert de kwaliteit van de besluitvorming. Iedereen kan hier gebruik van maken: kabinet, ambtenaren en parlementsleden. De commissie heeft in het kader van haar onderzoek een besliskader ontwikkeld (bijlage 2).
3. *Uniforme regels*: Er moet meer overzicht en helderheid komen in het complexe geheel aan uitvoeringsorganisaties. Duidelijker moet worden waarom diensten die met openbaar gezag zijn bekleed op afstand worden geplaatst. Het huidige generieke beleid (zoals de Kaderwet ZBO en de nota Staatsdeelnemingenbeleid) bevat onvoldoende handvatten en eenduidige regels. Dit beleid dient dan ook te worden herijkt, mede aan de hand van de inzichten van dit parlementaire onderzoek.
4. *Regierol*: De commissie adviseert het kabinet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties politiek-bestuurlijk verantwoordelijk te maken voor privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid in het algemeen. Hierbij hoort ook een sterkere adviesfunctie en toezichhoudende rol. Onderdeel van de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid is het periodiek opstellen, bij voorkeur aan het begin van elke kabinetsperiode, van een rijksbreed overzicht met voorgenomen beslissingen tot privatisering of verzelfstandiging. Het parlement bespreekt dit overzicht met de minister.
5. *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. Dit debat wordt gevoed door (gevraagde) voorlichting van onder andere de Raad van State over dit onderwerp.

De commissie constateert dat de wijze van sturing van ministeries en parlement op uitvoeringsorganisaties uiteenloopt. Hoewel de Kaderwet ZBO hiertoe ruimte geeft, vullen ministeries sturing verschillend in. Dit leidt tot een gefragmenteerde rijksdienst met een veelvormigheid aan verbindingen. Soms is de band tussen uitvoeringsorganisaties en ministeries te nauw, soms is deze te afstandelijk. Verzelfstandiging kan helpen om publieke taken efficiënter uit te voeren, maar kan ook diensten te ver buiten het bereik van controlerende organen brengen. Om de sturingsrelaties te verbeteren doet de commissie de volgende aanbevelingen:

6. *Eén SG verantwoordelijk*: De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van besluiten tot privatisering en verzelfstandiging moet bij één persoon of instantie binnen een ministerie liggen, bij voorkeur bij de secretaris-generaal (SG). Het SG-beraad kan vervolgens ervaringen uitwisselen om binnen de rijksdienst van elkaar te leren en te komen tot nadere afstemming. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties richt een expertisecentrum op om besluiten tot privatisering of verzelfstandiging te begeleiden dan wel van advies te voorzien.
7. *Betere sturingsinstrumenten*: Privatisering en verzelfstandiging leiden tot andere sturingsrelaties, bijvoorbeeld tussen departement en verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. Het onderzoek van de commissie laat zien dat in deze relaties veel verschillen bestaan. Sturing op afstand mag zeker niet betekenen dat beleidsmatige verbindingen worden verbroken. Daarom moeten ministeries en het parlement nieuwe en passende instrumenten ontwikkelen voor toezicht, verantwoording en sturing van uitvoeringsorganisaties. Deze worden vastgelegd in toezichtvisies en andere protocollen. Voorbeelden van verbeteringen zijn:
- a) De *uitvoeringstoets*: Beleid en uitvoering moeten ook na privatisering of verzelfstandiging met elkaar verbonden blijven, ten behoeve van de ontwikkeling van goed beleid dat zich als zodanig bewijst in de uitvoering. Ministeries en uitvoeringsorganisaties dienen daarom (meer) samen te werken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. Kennis over de uitvoering is essentieel voor beleidsvorming. De uitvoeringstoets is een instrument dat hier bij past.
 - b) De *marktverkenning*: Uitgaande van een besluit tot het creëren of openstellen van een markt, bestaat een noodzaak tot marktordening en -regulering. Markten ontstaan immers niet vanzelf en publieke belangen moeten worden beschermd. Marktordening wordt gefaciliteerd door marktverkenningen, impact- en effectmetingen. Onafhankelijk toezicht kan worden gereguleerd door toezichtvisies en professionele toezichtcodes.
 - c) *Onafhankelijke en effectief toezicht*: Als de oprichting van een ZBO in lijn is met de motieven die daarvoor in de Kaderwet ZBO worden genoemd, zou een bestuursstructuur moeten worden gekozen met een door de minister benoemde raad van toezicht. Indien minister en parlement strikter toezicht willen kunnen houden, is het beter om voor een andere vorm van verzelfstandiging te kiezen zoals een baten-lastendienst. De Kaderwet dient op dit punt te worden herzien en aangescherpt.⁵
 - d) *Evaluaties*: Besluiten tot privatisering en verzelfstandiging behoren te worden geëvalueerd, zowel procesmatig als wat betreft de resultaten. De Kaderwet ZBO schrijft voor dat elk ZBO elke vijf jaar moet worden geëvalueerd. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de vraag of de bestaande juridische vorm moet worden gecontinueerd of niet. Een vergelijkbare praktijk zou ook voor andere vormen van verzelfstandiging kunnen worden gevolgd. Evaluaties dienen ook in het parlement te worden besproken (zie ook aanbeveling hieronder).

⁵ Strikt genomen verbiedt de Kaderwet ZBO geen raad van toezicht, maar het is wel gangbaar beleid om het instellen ervan te ontmoedigen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de toekenning van diverse bevoegdheden zoals de benoeming van de directie of de raad van bestuur en het houden van toezicht aan de minister in plaats van aan een raad van toezicht.

De commissie constateert dat het parlement de afgelopen decennia in debatten over privatisering en verzelfstandiging zoekende is geweest. Dit heeft meerdere oorzaken, zoals gebrek aan inzicht in mogelijke gevolgen, onzekerheid over resterende zeggenschap en late betrokkenheid bij de besluitvorming. Soms blijkt het parlement niet, of niet op tijd, alle

benodigde informatie te hebben. Soms maakt het parlement geen gebruik van informatie die wel beschikbaar is, zoals ZBO-evaluaties.

De commissie vindt dat de Kamers meer zouden moeten reflecteren op hun eigen rol en dat de medewetgevende en controlerende taak van het parlement versterking behoeven. Daarom beveelt de commissie het volgende aan:

8. *Sterkere informatiepositie*: Het parlement moet haar informatiepositie bij medewetgeving versterken. Dit kan door het verrichten van eigen onderzoek, het horen van burgers en bestuurders en door de ontwikkeling van een vaste systematiek van monitoring en evaluatie. Praktische voorbeelden daarvan zijn het laten uitvoeren van ex ante-onderzoeken en nulmetingen door de Algemene Rekenkamer en het laten evalueren van besluiten tot privatisering of verzelfstandiging door externe partijen. Deze evaluatiestudies moeten systematisch in het parlement worden besproken.
9. *Meer aandacht voor uitvoering*: Verzelfstandiging en het op afstand plaatsen van overheidsdiensten vergen van het parlement meer aandacht voor de uitvoering van beleid. Dit moet een herkenbaarder onderdeel worden van de controlerende taak van de Staten-Generaal. Beide Kamers zouden hiervoor ruimte moeten maken bij de planning van werkzaamheden. Voor de parlementaire behandeling van ingrijpende besluiten zijn verzwaarde procedures mogelijk, zoals de aanwijzing van een voorgenomen besluit tot «groot project» waardoor de minister het parlement frequent monitoring-rapportages moet verstrekken.
10. *Eerste Kamer eerder betrekken*: De Eerste Kamer dient in een eerder stadium te worden betrokken bij de besluitvorming over privatisering of verzelfstandiging die raakt aan het bestuurlijk ontwerp van de Staat. De Eerste Kamer vormt het eindstation van de parlementaire besluitvorming en kan als *chambre de réflexion* een waardevolle bijdrage leveren aan de kwaliteit van de wetgeving en besluitvorming. De Eerste Kamer zelf kan hiertoe effectiever gebruik maken van beleids- en wetgevingsdebatten.
11. *Tijdelijke commissies*: De Eerste Kamer stelt vaker tijdelijke commissies in met een specifieke taak, gericht op het doorlichten van de voorbereiding of uitvoeringspraktijk van wetgeving. In dit kader kunnen hoorzittingen en beperkte onderzoeken worden verricht, zoals ook in senaten van andere landen staande praktijk is.⁶ Ook kunnen dergelijke commissies toetsingskaders ontwikkelen voor omvangrijke besluitvormingsprocessen.
12. *Meer duiding van EU-effecten nodig*: Over de invloed van EU-regelgeving op besluiten tot privatisering en verzelfstandiging zou meer duidelijkheid moeten komen. Er blijft in de praktijk veel onduidelijk als het gaat om de vraag hoeveel beslisruimte de Staat heeft bij de uitvoering van Europese richtlijnen. Het parlement kan zich op dit punt meer en beter (laten) informeren om zelfstandig te kunnen inschatten wat de implicaties van EU-regelgeving precies zijn. De juridische voorlichting door de Raad van State kan worden aangevuld met adviezen over bijvoorbeeld de praktische gevolgen van de uitvoering van EU-regelgeving in Nederland, of in andere EU-lidstaten.

De commissie constateert dat publieke belangen vanuit een te enge opvatting in beslissingen tot privatisering of verzelfstandiging zijn meegewogen. Publieke belangen zijn méér dan de belangen van de burger in zijn rol als individuele klant. Een bredere weging is daarom nodig. Uiteraard beschikt de politiek over sturingsmogelijkheden ten

⁶ Zie bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk: www.parliament.uk/about/how/committees/select

aanzien van geprivatiseerde en verzelfstandigde organisaties. Deze dienen, in nauwe samenhang met de basisregels van een democratische rechtsstaat, te worden gebruikt met het oog op de door de commissie bepleite bredere weging van publieke belangen.

De commissie doet hiervoor de volgende aanbevelingen:

13. *Bij voorkeur vastleggen in wetgeving:* Besluiten tot privatisering en verzelfstandiging moeten bij voorkeur via wetgeving worden geregeld. Dit schept duidelijkheid over de (resterende) sturingsmogelijkheden van het parlement en geeft houvast in het proces van parlementaire besluitvorming.
14. *Publieke belangen vooraf inventariseren:* Bij het voornemen of ontwerpen van een besluit tot privatisering of verzelfstandiging dienen het kabinet en het parlement te inventariseren welke publieke belangen in het geding (kunnen) zijn en hoe deze geborgd kunnen of moeten worden. Publieke belangen zijn dynamisch en worden van tijd tot tijd herijkt. Niet alleen individuele burgerbelangen, maar ook maatschappelijke belangen worden daarbij in ogenschouw genomen. Regelmatig wordt bezien of veranderingen nodig zijn in de weging en borging van publieke belangen.
15. *Directe informatie vanuit de uitvoering aan parlement:* Wanneer de behartiging van publieke taken ook publiek verantwoord wordt, verdient het aanbeveling 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. Zij zijn immers uitvoeringsverantwoordelijk, de minister is eindverantwoordelijk. Een dergelijke verantwoording versterkt het democratisch toezicht en verdraagt zich met de ministeriële verantwoordelijkheid.
16. *Meer horizontale verantwoording:* Horizontale verantwoording verwijst naar de verantwoording door verzelfstandigde en geprivatiseerde organisaties aan klanten, *stakeholders* of de samenleving in het algemeen. Deze zich nog verder te ontwikkelen verantwoordingsvorm is een waardevolle aanvulling op bestaande verantwoordingsmechanismen en draagt bij aan de vermindering van het democratisch tekort dat door privatisering of verzelfstandiging kan ontstaan. Voorbeelden zijn onder andere het instellen van klantenraden of deelname aan initiatieven als het Handvest Publiek Verantwoorden. Parlement en kabinet kunnen het gebruik van horizontale verantwoording stimuleren door bijvoorbeeld evaluatierapporten die hieruit voortkomen ook in het parlement te bespreken.
17. *Meer duidelijkheid klachtmogelijkheden:* Voor de burger als klant is het van belang dat er duidelijkheid bestaat over zijn rechtspositie, met name als het gaat om klachtrecht. In eerste instantie zijn verzelfstandigde en geprivatiseerde organisaties zelf verantwoordelijk voor het afhandelen van klachten. Bij verzelfstandiging is het klachtrecht in tweede instantie over het algemeen geregeld via de Ombudsman en de bestaande bezwaarprocedures, maar bij privatisering en liberalisering is lang niet altijd duidelijk waar een burger met zijn klacht naartoe kan. Hierover zou, door de betrokken organisaties, meer duidelijkheid moeten worden verschaft.
18. *Informeer de burger:* Waar eenduidige voorzieningen ontbreken in de overgangperiode na invoering van liberalisering en privatisering moet de regering zorgen voor voorzieningen of duidelijke voorlichting over de vraag waar burgers met hun klachten terecht kunnen. Dit draagt ook bij aan het herstel van de verbinding tussen beleid, uitvoering en de burger.

Tot slot constateert de commissie dat in een aantal casus die zij heeft bestudeerd sprake is van incomplete besluitvorming met onbevredigende beleidsuitkomsten. Ook is sprake van een nog onvolkomen inrichting van verzelfstandigd bestuur. De commissie beveelt aan dat het kabinet en het parlement gebruik maken van de inzichten uit dit rapport om meer definitieve oplossingen aan te dragen die ook op de langere termijn houdbaar zijn.

2. NIEUWE VERHOUDINGEN EN NIEUWE VRAGEN IN HET OPENBAAR BESTUUR

Dit hoofdstuk beschrijft de achtergrond en de opzet van dit parlementaire onderzoek. Ook worden de kernbegrippen privatisering en verzelfstandiging gedefinieerd; bijlage 1 beschrijft aanverwante begrippen.

2.1. Inleiding

De termen «privatisering» en «verzelfstandiging» horen samen met «marktwerking», «liberalisering» en «deregulering» tot een familie van begrippen die een samenhang hebben gekregen in het Nederlandse overheidsbeleid. Sinds een aantal decennia zijn ze synoniem aan een ingrijpende transformatie van het openbaar bestuur. De inzet hiervan is kort gezegd: meer markt, meer efficiency, minder overheid, minder regels.

Dit bestuurlijk adagium begeleidt in allerlei varianten al sinds ongeveer dertig jaar de belangrijkste hervormingen van de rijksdienst. De overheid heeft bij de wederopbouw van de West-Europese nationale staten na de Tweede Wereldoorlog – ook in Nederland – nadrukkelijk een sturende en interveniërende rol. Vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw komt echter een beweging op naar decollectivisering en een kleinere en beter bestuurbare overheid. Deze hervorming van het openbaar bestuur is ingrijpend van aard en heeft het karakter van een fundamentele koerswijziging. Ze wordt vele jaren volgehouden en heeft nieuwe bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen gebracht en laat nieuwe vraagstukken ontstaan over de relatie tussen overheid, markt en samenleving.

Hoofdstuk 3 gaat uitvoerig in op de context van deze hervorming. Kort gezegd staat Nederland – evenals andere West-Europese landen in de jaren '80 – voor de opgave de overheidsuitgaven drastisch te beperken. Privatisering van overheidsbedrijven en de verzelfstandiging van delen van de ambtelijke organisatie blijken een voor de hand liggend recept om de financiële positie van de overheid gezond te maken en de collectieve sector in te krimpen. Decennia lang is de omvang van de overheid met de toegenomen welvaart gegroeid en wordt welbewust ingezet op een kleinere en terugtrekkende overheid, mede om de complexiteit van omvangrijke bestuurlijke vraagstukken te verminderen. Financiële doelstellingen worden expliciet verbonden met een hervorming van het openbaar bestuur als zodanig. Een efficiëntere omgang met publieke middelen en een vermindering van de bestuurslast zijn daarbij belangrijke neven doelstellingen. Vanaf de jaren '80 worden budgettaire beperking en een meer efficiënte inrichting en aansturing van het openbaar bestuur centrale uitgangspunten van het rijksbeleid.

Deze beweging doet zich niet alleen in Nederland voor. Nederland is weliswaar in menig opzicht een voorloper, maar heeft internationale voorbeelden in onder meer het Verenigd Koninkrijk. Daar wordt al gekozen voor omvangrijke privatiseringen van overheidsbedrijven, zoals de spoorwegen. De hervorming van de publieke sector van centrale overheden in Europa krijgt verder wind onder de vleugels door het opkomende Europese streven naar een geïntegreerde markt (1987–1992) en door van een ander politiek klimaat na de val van de Berlijnse Muur (1989). Hierin lijken marktmechanismen een meer doelmatig alternatief te gaan bieden voor (bureaucratische) overheidsorganisaties. Deze internationale ontwikkelingen versterken het reeds in gang gezette privatiserings-

en verzelfstandigingsbeleid in Nederland en verbinden het met nieuwe verwachtingen over marktwerking en liberalisering.

Zo bevorderen internationale voorbeelden de mogelijkheid om (voormalige) overheidsbedrijven een aantrekkelijke positie te geven op nieuwe markten en de wens publieke diensten efficiënter en innovatiever te maken al met al de beweging naar meer privatisering, deregulering, verzelfstandiging en liberalisering. Daarbij komt uit de Angelsaksische wereld een discussie overwaaien over het effectiever organiseren van de rijksoverheid volgens bedrijfskundige inzichten (*New Public Management*). Deze inzichten zijn gericht op een efficiënt opererende overheid. Ze ondersteunen het beleid van het onderbrengen van delen van de rijksoverheid in zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en geven meer ruimte aan marktwerking in het openbaar vervoer, de telecommunicatie en de publieke dienstverlening in het algemeen. Hiermee wordt getracht een antwoord te geven op financiële en bestuurlijke problemen en wordt tevens in gegaan op de uitdaging van globalisering en het ontstaan van internationale markten. Nederland blijkt gevoelig voor deze uitdaging. Onvrede over de resultaten van overheidsorganisaties en overheidsbedrijven die bloot staan aan kritiek op gebrekkige dienstverlening en onvoldoende innovatief vermogen, versterkt het draagvlak voor een andere aanpak.

Deze ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor het openbaar bestuur en de relatie tussen overheid, markt en samenleving. Privatiseringen worden in de jaren '80 met kracht ter hand genomen. Tal van vroegere overheidsdiensten worden verzelfstandigd. Voor de overheid zijn de te behalen budgettaire besparingen een dominant motief. In de jaren '90 beginnen zich – meer kritische – discussies te ontwikkelen over de wenselijke breedte en omvang van deze operaties. Er ontstaat zorg over de onheldere grenzen tussen publiek domein en privaat initiatief. Zo gaat een omvangrijke discussie in de Tweede Kamer rond 1995 over de vraag welke staatkundige positie de overheid zelf moet innemen in een veld van verzelfstandigde diensten en uitbestede taken. Hierdoor komen er midden jaren '90 nadere criteria voor verzelfstandiging en privatisering en ontstaan discussies over onder meer de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid.⁷

Lange tijd geldt het beleid van afstoten van overheidseigendom en het efficiënter maken van overheidsdiensten als betrekkelijk succesvol. Een meer kritische houding ontstaat pas wanneer tegenvallende of uitblijvende resultaten zichtbaar worden, onder meer in het openbaar vervoer. Ook ontstaat discussie over de wenselijkheid van privatiseringen en gaat het niet zondermeer goed met geprivatiseerde bedrijven. Het deels geprivatiseerde KPN gaat bijna failliet en op het spoor zijn aanhoudend problemen. De interpretatie van de resultaten van privatisering en verzelfstandiging was en is niet eenvoudig. Aangezien vooraf nauwelijks nulmetingen zijn verricht, leveren de resultaten van marktwerking, privatisering en verzelfstandiging per definitie een onscherp beeld op.⁸

Duidelijk is dat de invoering van marktwerking niet zondermeer in alle sectoren tot een succes kan worden gebracht. Het dwingt de overheid tot het stellen van regels. Marktmechanismen blijken niet altijd zo (positief) te werken als werd verwacht en kunnen zelfs tot ongewenste publieke of maatschappelijke kosten leiden. Toezicht en controle blijven nodig of moeten alsnog worden ingesteld. Daarmee is de vanzelfsprekende aanname dat privatisering en verzelfstandiging tot deregulering leiden

⁷ Het gaat hier om de discussie over «het herstel van het primaat van de politiek» (zie hoofdstuk 6 van het deelrapport; Kamerstuk I 2012/13, C, C).

⁸ Dit geldt overigens niet alleen voor Nederland; ook in andere landen is weinig gedaan aan nulmetingen of harde evaluaties (zie de internationaal vergelijkende achtergrondstudie van Dan et al., 2012, op www.eerstekamer.nl).

niet meer zo vanzelfsprekend; er wordt zelfs gesproken van «re-regulering». Het pragmatisch optimisme van de jaren '80 en '90 maakt plaats voor meer terughoudende reacties en kritische evaluaties.

De nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving leveren al met al een complex patroon. Hierin werken publieke, semi-publieke en private partijen in uiteenlopende rollen en soms vanuit tegenovergestelde belangen met elkaar samen. Niet alleen zijn veel burgers ontevreden over deze uitkomst, ook vermindert de *bestuurlijke overbelasting* niet en blijven complexe bestuurlijke vraagstukken bestaan. Er ontstaat constellatie met nog steeds aanzienlijke orderings-, sturings- en uitvoeringsvraagstukken.⁹

Burgers merken die complexiteit van het openbaar bestuur duidelijk in het dagelijks leven. De verbinding met de overheid is in menig opzicht afstandelijker en ingewikkelder geworden.¹⁰ Het is de vraag of beleidsmakers dit in alle scherpheid hebben voorzien. De ingrijpende transformatie van het openbaar bestuur blijft daarmee omgeven met vragen over verschillende verwachtingen en uitkomsten van het gevoerde beleid. Die vragen en de aanhoudende maatschappelijke discussie daarover vormen de achtergrond van dit onderzoek.

2.2. Eerste evaluaties

De probleemanalyse die leidde tot privatisering en verzelfstandiging is aanvankelijk helder: er moet iets worden gedaan aan het tekort op de begroting, de te grote collectieve lastendruk en een overbelaste overheid. De te bewandelen route lijkt tamelijk vanzelfsprekend: kleinere overheid, uitplaatsen van taken en inroepen van particulier initiatief. Gaandeweg blijken de gekozen oplossingen echter niet zo eenduidig in hun uitwerking. Er moet met veel aspecten en veel actoren rekening worden gehouden. Privatisering en verzelfstandiging hebben niet alleen gevolgen voor de betrokken instellingen en diensten, maar ook voor burgers en hun belangen, voor de ministeries die taken afstoten, voor de bestuurlijke cultuur en voor bestuurlijke verhoudingen in het algemeen.

In 2000 verschijnt de studie *Het borgen van publiek belang* van de WRR. Deze markeert een omslag in het bewustzijn van de problematiek. Het thema «publiek belang» komt op de voorgrond te staan. De WRR concludeert dat «de regering in de afgelopen jaren te vaak te ondoordacht en te onvoorbereid een keuze voor marktwerking heeft gemaakt, zonder dat zij zich van de (noodzaak van de borging van) in het geding zijnde publieke belangen voldoende bewust is geweest».¹¹

Op deze studie volgen tal van andere studies, zowel van regeringszijde als van politieke partijen. Maar ook de wetenschappelijke wereld evalueert de ontwikkelingen. In 2007 vraagt de Tweede Kamer het ministerie van Economische Zaken een evaluatiestudie te verrichten naar uitkomsten van privatisering, verzelfstandiging en marktwerking in verschillende sectoren. Deze in 2008 gepubliceerde studie, *Onderzoek Marktwerkingsbeleid*, laat een gemengd beeld zien. Enerzijds komt een positief beeld naar voren over de prestaties van verzelfstandigde of geprivatiseerde organisaties in een aantal sectoren (telecommunicatie, goederenvervoer). Anderzijds blijkt opnieuw dat door het ontbreken van nulmetingen en duidelijk vastgestelde beoordelingskaders precieze resultaten moeilijk zijn vast te stellen.

⁹ WRR (2012), *Publieke zaken in de marktsamenleving*, Den Haag, WRR-rapport 87.

¹⁰ Vergelijk de achtergrondstudie die het SCP voor de onderzoekscommissie heeft verricht: SCP (2012), *Op afstand gezet*. Dit rapport is in te zien via de websites van de Eerste Kamer (www.eerstekamer.nl) en het SCP (www.scp.nl).

¹¹ WRR (2000), *Het borgen van publiek belang*, p. 162.

De Tweede Kamer vraagt hierop aan de SER een studie te verrichten naar marktwerking en de behartiging van publieke belangen. De SER concludeert dat de politiek steken heeft laten vallen bij aanvang van de fundamentele beleidsherziening. In het rapport *Overheid en markt: het resultaat telt!* uit 2010 concludeert de SER «dat bij de beleidsvoorbereiding onvoldoende aandacht is geweest voor de identificatie en operationalisering van publieke belangen en het voorbereiden van monitoring en evaluatie».¹² Het vaststellen van publieke belangen acht de SER een taak van de politiek, niet van de markt. Ook is de SER van mening dat bij alle hoge verwachtingen van marktwerking vaak is onderschat «hoe complex het transitieproces en het borgen van publieke belangen bij marktwerking in semi-publieke sectoren kan zijn».¹³ De SER pleit voor meer aandacht voor de vraagstukken over marktordening en het afwegen van beleidsalternatieven, maar meent bij dat alles dat «de inrichting van het beleid de uitkomsten bepaalt».¹⁴ Daarmee blijft de politiek nadrukkelijk aan zet en is het aan de politiek om uit de ontwikkelingen van de afgelopen decennia lessen te trekken.

Deze studies maken duidelijk dat vragen over effecten van privatisering, verzelfstandiging en marktwerking hebben geleid tot beleidsonzekerheid en behoefte aan gefundeerde adviezen. Er is behoefte aan meer systematisch inzicht in de effecten van beleidsvoornemens. Nieuwe verhoudingen in het openbaar bestuur roepen nieuwe vragen op. Er is een voortgaande discussie over de betekenis van het politieke primaat en de helderheid van rollen en taken van publieke, semi-publieke en private actoren. In dit kader dient ook dit parlementair onderzoek van de Eerste Kamer te worden verstaan.

2.3. Aanleiding en invalshoek

Op 15 maart 2011 aanvaardt de Eerste Kamer een motie van het lid E. Schuurman die oproept tot een parlementaire enquête naar de privatisering en verzelfstandiging van vroegere overheidsdiensten. Op advies van een voorbereidingscommissie onder leiding van het lid F. Leijnse besluit de Kamer tot de instelling van een parlementair onderzoek en stelt op 4 oktober 2011 de parlementaire onderzoekscommissie in.

De aanleiding voor het instellen van de onderzoekscommissie ligt in de betrokkenheid van de Eerste Kamer bij wetgeving. Ook is het nadrukkelijk de wens van de initiatiefnemer geweest de diverse besluiten over een reeks van jaren in samenhang te kunnen bezien. Dit zou parlementaire reflectie mogelijk maken bij omvattende besluitvormingstrajecten. Die reflecterende rol past bij de plaats en functie van de Eerste Kamer in het Nederlandse staatsbestel.

Parlementaire zelfreflectie van deze soort is beslist schaars.¹⁵ De winst van dit onderzoek ligt in een analyse van de besluitvorming bij grote en fundamentele projecten en in verbeteringen die op grond van het verkregen inzicht kunnen worden doorgevoerd. Aangezien de onderlinge verknoping van de vraagstukken groot is en niet alle vragen zich tegelijkertijd laten beantwoorden, is het van belang bij de overweging van de problematiek de volgende invalshoeken te onderscheiden:

- de Staat als hoeder van publieke belangen
- de markt in relatie tot publieke belangen en publieke goederen
- de kwaliteit van beleidsontwikkeling en parlementaire besluitvorming
- verantwoordings-, sturings- en uitvoeringsvraagstukken.

¹² SER (2010), *Overheid én markt: het resultaat telt!*, p. 20.

¹³ SER (2010), *Overheid én markt: het resultaat telt!*, p. 159.

¹⁴ SER (2010), *Overheid én markt: het resultaat telt!*, p. 160.

¹⁵ Zo blijkt bijvoorbeeld uit de internationaal vergelijkende achtergrondstudie (Dan et al., 2012) dat er maar zeer weinig vergelijkbaar onderzoek als dit parlementaire onderzoek is gedaan in andere landen.

Deze vier invalshoeken komen in dit onderzoek allemaal aan de orde, maar niet in gelijke mate. De positie van de Staat als hoeder van publieke belangen heeft betrekking op de positie van het openbaar bestuur en de democratische legitimatie bij de behartiging van het publieke belang. Vervolgens zijn er vraagstukken van marktordening en de condities waaronder publieke belangen door marktpartijen kunnen worden behartigd. De invalshoek van beleidsontwikkeling en parlementaire besluitvorming betreft de samenhang en consistentie van het gevoerde overheidsbeleid en de rol van het parlement in haar controlerende en wetgevende taak. Bij verantwoordings-, sturings- en uitvoeringsvragen gaat het over de consequenties van wetgeving en beleid voor de samenleving en de burger, over noodzakelijke verheldering en bijsturing van een inmiddels bereikte situatie en om aanbevelingen voor de toekomst. Hoewel alle invalshoeken onderling verbonden zijn, ligt het zwaartepunt in dit onderzoek bij de derde en vierde invalshoek.

2.4. De burger in beeld

Bij de vierde invalshoek komt de burger in beeld. Het is duidelijk dat privatisering en verzelfstandiging, als onderdeel van een bredere hervorming van het openbaar bestuur, iets doen met de relatie tussen de burger en de rijksoverheid. De Eerste Kamer heeft dit thema met dit onderzoek nadrukkelijk aan de orde willen stellen.

In de besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging is zeker aandacht geweest voor de burger. De vraag is echter of alle belangen van burgers gewogen zijn. Opvallend is dat er onder veel burgers een negatief beeld is gegroeid van privatiseringen en verzelfstandigingen.¹⁶ De vraag doet zich voor welke ervaringen en percepties burgers hebben. De Eerste Kamer wil weten op welke wijze publieke belangen van burgers zijn gewogen bij de parlementaire besluitvorming en wil daar lessen uit trekken.

Voor dit onderzoek is de burger gezien als deelnemer aan en stemhebbend drager van de publieke samenleving (ingezetene, *citoyen*, kiezer), als consument van publieke goederen en diensten, en als belastingbetaler. In deze hoedanigheden heeft de burger publieke belangen en komt hem ook invloed toe.

De vraag is hoe publieke belangen – zowel de publieke belangen van de burger als individu als die van de samenleving als geheel – het best behartigd kunnen worden in een zich ingrijpend veranderende constellatie. Wanneer publieke diensten op afstand komen te staan van de rijksoverheid, beïnvloedt dit immers ook de relatie tussen de burger en die rijksoverheid.

2.5. Vraagstelling van het parlementair onderzoek

De belangrijkste reden voor dit onderzoek is de wens van de Eerste Kamer systematisch inzicht te krijgen in de parlementaire besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. De Eerste Kamer is eindstation in het proces van parlementaire besluitvorming en legt zichzelf een aantal normen bij het toetsen van wetgeving. Zij let in het bijzonder op de kwaliteit en uitvoerbaarheid van wetgeving.

¹⁶ SCP (2012), *Op afstand gezet: een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de parlementaire onderzoekscommissie «privatisering en verzelfstandiging*, Den Haag, SCP. Het rapport is verschenen als achtergrondstudie bij het parlementaire onderzoek en is te zien via www.eerstekamer.nl en www.scp.nl.

Dit onderzoek is een *wetgevingsonderzoek*. De aandacht is niet primair gericht op politieke verantwoordelijkheid, maar op het wetgevingsproces en de kwaliteit daarvan. In het bijzonder let de commissie op de aard en kwaliteit van parlementaire besluitvorming. De aanbevelingen richten zich op de rol van de wetgever. Wetgevingsonderzoek past binnen de kaders van de Eerste Kamer voor de kwaliteit en uitvoerbaarheid van wetgeving. Dit onderzoek beschouwt een reeks van besluiten die in een periode van ruim twintig jaar door het parlement – dus Eerste en Tweede Kamer – genomen zijn en waarvan de resultaten nu nog altijd zichtbaar zijn in het openbaar bestuur.

Het doel van dit onderzoek is de kwaliteit van toekomstige wetgeving bij privatiseringen en verzelfstandigingen zo mogelijk te verbeteren. De commissie heeft van de Kamer een brede vraagstelling meegekregen: *Op welke wijze en in welke mate is gedurende de periode 1990–2010 in de parlementaire beraadslagingen ten aanzien van nationale privatiseringen en/of verzelfstandigingen aandacht uitgegaan naar de beoogde, verwachte en bereikte effecten van privatiseringen en verzelfstandigingen op de verhouding tussen burger en rijksoverheid?*

Centraal in deze vraagstelling staat de parlementaire besluitvorming tegen de achtergrond van centrale beleidskeuzes en met bijzondere aandacht voor de belangen van burgers. Ook is de commissie gevraagd te kijken naar «resterende sturingsmogelijkheden» waarvan het gebruik gewenst is met het oog op knelpunten die zich voordoen in het veld van geprivatiseerde en verzelfstandigde overheidsdiensten.

2.6. Inrichting van het onderzoek

In de onderzoeksperiode (1989–2010) zijn 271 besluiten tot privatisering en verzelfstandiging genomen (zie tabel 2.1). Daar het niet mogelijk is deze allemaal te onderzoeken, heeft de commissie een aantal casus geselecteerd. Deze omvat de volledige parlementaire besluitvorming die leidt tot privatisering of verzelfstandiging. Het deelrapport gaat uitgebreid in op de overwegingen en criteria voor de gekozen casus: de privatisering van de post en telefonie (PTT, later KPN en PostNL); de verzelfstandiging van de NS en de uitplaatsing van ProRail; de privatisering van de reïntegratiedienstverlening en de privatisering, ontvlechting en marktwerking in de energiesector.

Naast de vier sectorspecifieke casus is studie gemaakt van parlementaire debatten die gewijd zijn aan generiek privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid, in het bijzonder drie nota's over het staatsdeelnemingenbeleid en de totstandkoming van de Kaderwet ZBO. Het casusonderzoek is aangevuld met tal van gesprekken, zowel openbare als besloten gesprekken met betrokkenen en deskundigen. Deze casusonderzoeken zijn opgenomen in het deelrapport en vormen de grondslag voor het hoofdrapport.¹⁷

Het onderzoek van de commissie is gericht op de gang van beleidsvorming en parlementaire besluitvorming. De volgende uitgangspunten zijn voor de commissie belangrijke toetsstenen voor het beoordelen van de resultaten:

- Publieke belangen dienen zo duidelijk mogelijk geborgd te worden
- Geen publieke bevoegdheid zonder publieke verantwoording
- Kwaliteit van openbaar bestuur bewijst zich in de samenhang van beleid én uitvoering.

¹⁷ Kamerstukken I, 2012/13, C, C en C, D.

De commissie is op zoek gegaan naar concrete verbetervoorstellen met betrekking tot beleidsvoorbereiding en parlementaire besluitvorming. Deze komen naar voren in de hoofdstukken die handelen over respectievelijk drie decennia beleidsontwikkeling (hoofdstuk 3), drie decennia parlementaire besluitvorming (hoofdstuk 4), de positie van de burger en de weging van het publiek belang (hoofdstuk 5) en de vraag naar sturingsmogelijkheden voor de rijksoverheid (hoofdstuk 6).

2.7. Begripsverheldering

Het scheppen van helderheid in bestuurlijke verhoudingen begint met terminologische duidelijkheid. In besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging heerst nogal wat begripsverwarring. Soms worden termen door elkaar gehaald, andere keren worden termen in het verleden anders gebruikt dan nu. Aanvankelijk wordt de term privatisering als allesomvattend begrip gebruikt. Inmiddels is die betekenis veel beperkter geworden. In deze studie heeft de commissie getracht de begrippen privatisering en verzelfstandiging nauwkeurig te definiëren. In bijlage 1 staat een aantal andere verwante begrippen gedefinieerd. De definities sluiten aan bij de inmiddels gangbare terminologie, bijvoorbeeld van het ministerie van Financiën en in wetenschappelijk onderzoek.

Privatisering

Van privatisering is sprake als de overheid afstand doet van een bepaalde taak of organisatie, bijvoorbeeld door aandelen in een staatsdeelneming te verkopen of door een onderdeel van de overheidsorganisatie te verkopen aan een bestaand bedrijf. Het verschil met verzelfstandiging (zie hierna) is dat een privatisering de directe of zwaarwegende overheidsbemoeyenis ophoudt.

Besluit de overheid slechts een deel van de aandelen te verkopen, dan is sprake van een staatsdeelneming (zie hierna).

Verzelfstandiging

Verzelfstandiging wordt zowel gebruikt in juridische als in economische/ bestuurskundige zin. Juridische verzelfstandiging slaat op het overdragen van bevoegdheden om een bepaalde taak uit te voeren. In economische of bestuurskundige zin duidt het op het toekennen van zelfstandigheid aan een organisatieonderdeel van de overheid. Die zelfstandigheid betreft meestal beheersmatige zaken, zoals personeelsbeleid of financieel beleid.

Worden bevoegdheden en taken overgedragen aan een bestaande privaatrechtelijke organisatie, zoals een stichting, dan is eigenlijk sprake van verstatelijking. Toch wordt dit ook vaak aangeduid als verzelfstandiging (zie bijlage 1 voor meer uitleg).

Op rijksniveau wordt onderscheid gemaakt tussen twee hoofdvormen van verzelfstandiging: interne en externe verzelfstandiging.¹⁸

In het geval van interne verzelfstandiging verkrijgt een organisatieonderdeel van een ministerie een afgezonderd financieel beheer binnen de rijksbegroting en mag voortaan een baten-lastenstelsel voeren. Dergelijke organisaties worden daarom baten-lastendiensten genoemd of agent-schappen. Een baten-lastendienst heeft enige autonomie op het gebied van personeel- en financieel beleid, maar binnen vaste grenzen of regelingen. Zo mogen bijvoorbeeld reserveringen worden aangelegd tot maximaal 5% van de omzet. Voor baten-lastendiensten geldt onverkort

¹⁸ Zie hiervoor ook het rapport van de commissie-Sint uit 1994 en hoofdstuk 6 van het deelrapport; Kamerstuk I 2012/13 C, C.

volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Deze vorm van verzelfstandiging is niet door de commissie onderzocht.

Bij externe verzelfstandiging krijgt de organisatie meer autonomie dan bij interne verzelfstandiging, meestal in de vorm van eigen rechtspersoonlijkheid. De meest bekende vorm van externe verzelfstandiging is het zelfstandige bestuursorgaan (ZBO). De Kaderwet ZBO omschrijft een ZBO als een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling, met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. ZBO's die geen bestuurstaak hebben, vallen niet onder de Kaderwet, maar kunnen toch als ZBO te boek staan (zie bijvoorbeeld Staatsbosbeheer dat een beheertaak heeft). Ook zijn enkele ZBO's uitgesloten van de werking van de Kaderwet, zoals de Nederlandse Publieke Omroep.¹⁹

Een ZBO is een orgaan en kan dus zowel een organisatie zijn, als een college, commissie, of raad, of zelfs een persoon.²⁰ In de laatste twee gevallen kan de onderliggende administratieve organisatie, die bijvoorbeeld de besluiten van het ZBO voorbereidt, een andere juridische vorm hebben dan ZBO.²¹ Alhoewel de Kaderwet ZBO een voorkeur uitspreekt voor een publiekrechtelijke vorm, zijn er diverse privaatrechtelijke ZBO's.²²

ZBO's kunnen verschillen in de mate van personele autonomie (eigen cao versus het ARAR), financiële autonomie (verschillende inkomstenbronnen, wel/geen eigen vermogen, zelf tariefhoogte bepalen of door minister, enz.) en wat betreft de uitvoering van hun taak (beleidsvrijheid). Voor ZBO's geldt beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Hiervoor zijn echter geen precieze maatstaven voorgeschreven.

Naast ZBO's zijn er ook andere vormen van organisaties die op afstand staan – dus verzelfstandigd zijn – en belast zijn met de uitvoering van publieke taken op wettelijke basis. Het gaat dan met name om rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en staatsdeelnemingen.

Volgens de Comptabiliteitswet zijn RWT's rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daarmee geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. Het gaat dus niet, zoals bij ZBO's, om organen die een bestuurstaak hebben. Andersom zijn er wel veel ZBO's die ook voldoen aan de definitie van een RWT. De Algemene Rekenkamer heeft een lijst opgesteld van RWT's.²³ Voorbeelden van RWT's zijn onder meer schoolbesturen, musea en academische ziekenhuizen.

Staatsdeelnemingen zijn vennootschappen (NV of BV) waarvan de overheid aandelen bezit. Het gaat vaak om organisaties met een natuurlijk monopolie, die dus niet in een markt (kunnen) opereren, zoals bijvoorbeeld GasUnie of TenneT die beide eigenaar/beheerder van een netwerk zijn, respectievelijk voor gas en elektriciteit. Bij de meeste staatsdeelnemingen vervult het ministerie van Financiën de rol van aandeelhouder, terwijl de vakminister verantwoordelijk is voor de beleidsmatige aansturing.²⁴ Sommige staatsdeelnemingen zijn tevens een ZBO (zoals De Nederlandsche Bank) of een RWT (zoals ProRail).

¹⁹ Zie het ZBO-register:

<http://almanak.ZBOregister.overheid.nl/>.

²⁰ Zo is bijvoorbeeld de directeur van de NMa aangewezen als ZBO, evenals de directeur van het CBS. Ook het Bureau Beheer Landbouwgronden is één persoon, namelijk de directeur van de Dienst Landelijk Gebied (een baten-lastendienst).

²¹ Voorbeelden hiervan zijn het College Beoordeling Geneesmiddelen en de Huurcommissies; in beide gevallen is het college en de commissie een ZBO maar de onderliggende administratieve organisatie een baten-lastendienst.

²² Er zijn enkele ZBO's zonder rechtspersoonlijkheid zoals de Kiesraad en het College Bescherming Persoonsgegevens.

²³ Zie: http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/B/Bestuur_op_afstand/Wat_is_een_rechtspersoon_met_een_wettelijke_taak/Overzicht_met_rechtspersonen_met_een_wettelijke_taak_RWT.

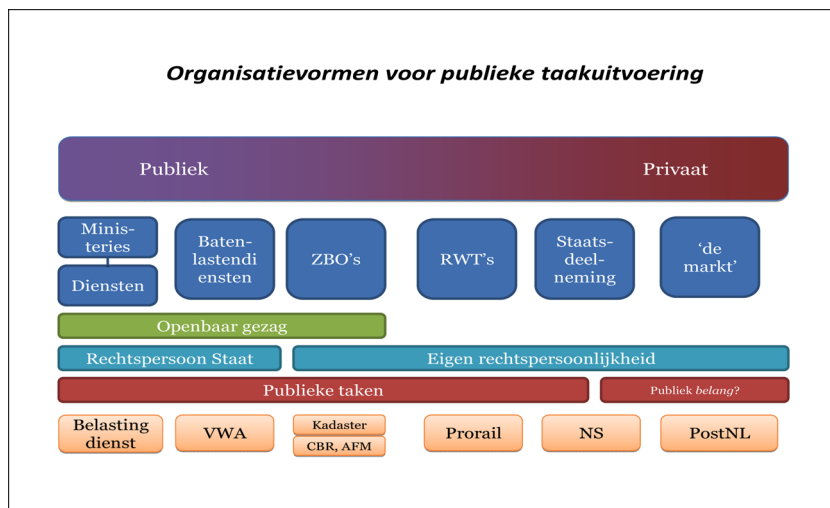
²⁴ In een paar gevallen vervult het vakministerie de aandeelhoudersrol, bijvoorbeeld bij ProRail. Dan wordt gesproken van een beleidsdeelneming.

Overzicht

Tussen overheid en markt bevindt zich een spectrum aan verzelfstandigde organisaties. De grenzen tussen de verschillende categorieën organen/organisaties zijn echter niet absoluut; er zijn altijd wel uitzonderingen of er is sprake van overlap.

Onderstaand schema kan niettemin behulpzaam zijn bij het maken van onderscheid tussen verschillende soorten verzelfstandigde organen/organisaties. Privatiseringen leiden tot een marktsituatie (zie PostNL als voorbeeld in het schema).

Figuur 2.1. Organisatievormen voor publieke taakuitvoering*



* Met dank aan Lars Canté die deze figuur oorspronkelijk heeft opgesteld.

Overzichtsstudies

Er bestaat geen compleet en volledig overzicht van alle vormen van verzelfstandiging en privatisering in Nederland. Er zijn verschillende inventarisaties gedaan door bijvoorbeeld het ministerie van Financiën (baten-lastendiensten, staatsdeelnemingen), door de Algemene Rekenkamer (RWT's en overheidsstichtingen) en door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK; ZBO-register). Deze overzichten zijn lang niet altijd compleet, bijvoorbeeld vanwege verschillende interpretaties van de begrippen. Soms overlappen de overzichten ook omdat organisaties meerdere vormen kunnen hebben. Daarom heeft de commissie de regering om een volledig overzicht gevraagd. Onder leiding van het ministerie van BZK is informatie opgevraagd bij alle ministeries. Het uiteindelijke overzicht staat in bijlage 3 van het deelrapport.

De commissie constateert dat ook dit overzicht niet zondermeer compleet is. Zo ontbreken soms organisaties die in de onderzoeksperiode zijn opgericht en zijn gefuseerd tot een nieuwe organisatie. De oorspronkelijke organisaties staan echter niet altijd apart vermeld als «besluit tot verzelfstandiging» in het overzicht, hetgeen het overzicht onvolledig maakt. Er is sprake van een gebrek aan (historische) kennis en dat bemoeilijkt het maken van een juiste inschatting van de aantallen privatiseringen en verzelfstandiging in Nederland in de periode 1989–2010.

Met deze kanttekening heeft de commissie toch een aantal conclusies getrokken over het aantal privatiseringen en verzelfstandigingen in Nederland in de afgelopen twee decennia (zie tabel 2.1), op basis van het aangeleverde overzicht. Daarbij worden de definities zoals hierboven vermeld aangehouden. Organen en organisaties die voor 1989 zijn verzelfstandigd of geprivatiseerd zijn niet meegeteld. Clusters van ZBO's zijn slechts als één orgaan meegerekend.

	Aantal	Opgeheven	Totaal
Verzelfstandiging	208	22	186
– Interne verzelfstandiging	49	12	37
– Externe verzelfstandiging	159	10	149
Privatisering			63
– Volledige verkoop			51
– Gedeeltelijke verkoop			12
Overige vormen (o.a. herkapitalisatie)			7

Tussen 1989 en 2010 zijn 208 organisaties verzelfstandigd. Daarvan bestaan er 186 nog steeds; minder dan 10% is dus opgeheven, meestal door een fusie met andere organen. Driekwart van de verzelfstandigingen betreft een externe verzelfstandiging, in de vorm van een ZBO of RWT. Vanaf het midden van de jaren '90 is er weliswaar sterke kritiek op het oprichten van ZBO's, maar dit lijkt vooralsnog niet te hebben geleid tot een drastische daling van het aantal externe verzelfstandigingen. Dit geldt wel voor het aantal interne verzelfstandigingen; er zijn verhoudingsgewijs veel meer agentschappen (ongeveer 24% van de populatie) opgeheven of gefuseerd dan ZBO's of RWT's (6% van het totaal).

In de periode 1989–2010 zijn 63 organisaties geprivatiseerd, meestal (80%) door volledige verkoop van de aandelen. Slechts in een kwart van de gevallen is hier overigens sprake van een organisatie die eerst verzelfstandigd wordt (staatsdeelneming) voordat tot een beursgang en verkoop van aandelen wordt overgegaan.

2.8. Conclusies en aanbevelingen

De commissie komt met betrekking tot de nieuwe verhoudingen en nieuwe vragen in het openbaar bestuur tot de volgende conclusies:

- De Nederlandse overheid heeft in de afgelopen decennia tal van taken en organisaties geprivatiseerd of verzelfstandigd. Dit heeft geleid tot een aanhoudende maatschappelijke discussie over beleidsverwachtingen en -uitkomsten. Dit noopt tot een evaluatie en systematische terugblik op het gevoerde beleid en de parlementaire besluitvorming.
- Het gevoerde privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid maakte deel uit van een omvangrijke transformatie van de rijksdienst. Dit heeft verbindignen veranderd tussen burgers en rijksoverheid, tussen parlement en de uitvoerende diensten en tussen beleidsmakers en -uitvoerders in het algemeen. Na dertig jaar privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid is het van belang deze verbindingen opnieuw te bezien en de kwaliteit ervan te toetsen. Soms zijn verbindingen tussen de rijksoverheid en geprivatiseerde dan wel verzelfstandigde diensten deels verbroken, maar er kwamen ook – onder meer door nieuwe regulering – nieuwe verbindingen tot stand.

De vraag doet zich voor of verbindingen die in stand dienden te blijven niet te breekbaar zijn geworden en of nieuwe verbindingen die tot stand kwamen bevredigend zijn, mede in het licht van het deugdelijk financieren van de democratische rechtsstaat.

De commissie acht het van belang hier meer duidelijkheid in te krijgen, zowel voor de burger, als voor de overheid zelf – regering en parlement. Immers, zonder die duidelijkheid is het lastig om tot goede besluitvorming te komen.

De commissie beveelt aan om de informatie en kennis over dit onderwerp te verbeteren en heldere definities te gebruiken. Zij doet daarvoor enkele handreikingen in dit hoofdstuk. Deze handreikingen verdienen volgens de commissie navolging.

Eenduidiger begrippenkader: Het kabinet, ambtenaren en parlementsleden moeten een eenduidiger begrippenkader hanteren ten aanzien van privatisering, verzelfstandiging en aanverwante begrippen. Dit verbetert niet alleen de kwaliteit en duidelijkheid van de besluitvorming, maar geeft ook burgers meer duidelijkheid. Het door de commissie opgestelde begrippenkader (bijlage 1) kan hiervoor als uitgangspunt dienen.

2.9. Opzet van het rapport

In de volgende hoofdstukken geeft de commissie haar bevindingen weer. Deze zijn gebaseerd op de casusstudies die in het deelrapport zijn opgenomen. Tevens is gebruik gemaakt van de achtergrondstudies die in opdracht van de commissie zijn gemaakt (door onder andere de WRR en het SCP). De achtergrondstudies zijn separaat gepubliceerd en evenals de verslagen van de openbare gesprekken via de website van de Eerste Kamer toegankelijk gemaakt.

Hoofdstuk 3 schetst de centrale beleidsontwikkelingen. Hoofdstuk 4 geeft een analyse van de parlementaire besluitvorming en hoofdstuk 5 gaat in op de borging van publieke belangen en de relatie burger-rijksoverheid. Tot slot bespreekt de commissie in hoofdstuk 6 de sturingsmogelijkheden van de regering en het parlement.

3. CENTRALE BELEIDSONTWIKKELINGEN

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de centrale beleidsontwikkelingen in de afgelopen dertig jaar. De rijksoverheid heeft vanaf het begin van de jaren '80 een actief beleid gevoerd gericht op privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Hoewel het zwaartepunt van het onderzoek van de commissie ligt bij de ontwikkelingen in de afgelopen twintig jaar, kan aan de voorgeschiedenis van de jaren '80 niet voorbij worden gegaan. Veel van de ontwikkelingen uit later jaren vinden hier hun oorsprong.

Om inzicht te krijgen in het gevoerde beleid in deze periode heeft de commissie de WRR gevraagd een overzicht te maken van leidende motieven en doelstellingen in het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid. Deze achtergrondstudie verschijnt separaat van het rapport van de onderzoekscommissie en is, samen met de door de commissie uitgevoerde casusonderzoeken, een belangrijke bron geweest voor de eerste drie paragrafen van dit hoofdstuk. Per decennium wordt aangegeven wat de centrale beleidsontwikkelingen zijn geweest. Elk decennium kan gezien worden als een fase in een bredere ontwikkeling, waarbij de overgangen overigens vloeiend zijn geweest. Duidelijk is wel dat steeds op voorafgaande fasen is voortgebouwd en dat eenmaal gemaakte keuzen het speelveld in een volgende fase bepalen. Terwijl aanvullende maatregelen nodig zijn en nieuwe doelstellingen gaandeweg worden toegevoegd, blijven de centrale doelstellingen met betrekking tot de beperking van de overheidsfinanciën en bestuurlijke taakstellingen in alle fasen een vanzelfsprekend uitgangspunt. Een oriëntatie op een noodzakelijke geachte herstructurering van de rijksoverheid bleef het beleid in al deze jaren dus voeden.

In de tweede helft van dit hoofdstuk trekt de commissie een aantal conclusies, signaleert zij evidente problemen en komt zij met nadere analyses en verbetervoorstellen. In dit hoofdstuk gaat het om centrale beleidsontwikkelingen. Hoofdstuk 4 is gewijd aan de parlementaire besluitvorming.

3.1. Jaren '80

De financiële en economische problemen die zich in de jaren '70 en '80 aandienen vormen de directe aanleiding voor de rijksoverheid om met ingrijpende maatregelen te komen. Begin jaren '80 werd duidelijk dat deze problemen niet conjunctureel maar structureel van aard waren. De collectieve uitgaven als percentage van het BBP waren rond 1980 tot ongekende hoogte gestegen; de overheid werd geconfronteerd met forse begrotingstekorten en de staatsschuld liep sterk op. Deze problemen vormden de achtergrond van omvangrijke herstructureringsoperaties die niet alleen de economie, maar ook de rijksoverheid zelf betroffen.

De omvang en het functioneren van de overheid werden steeds nadrukkelijker als urgent probleem gezien. De overheid was in voorgaande decennia op tal van manieren met de samenleving vervlochten geraakt, was traag geworden en kampte met bestuurlijke overbelasting. De overheid zou zich nu meer moeten richten op haar kerntaken.²⁵ Daarbij kwam de behoefte de overheidsdienstverlening dynamischer te maken en beter te laten aansluiten bij een gedifferentieerde samenleving en individuele behoeften van burgers.

²⁵ L.A. Geelhoed (1983), *De interveniërende staat: aanzet voor een instrumentenleer*, Den Haag, Staatsuitgeverij.

Grote Operaties

Het kabinet Lubbers I (1982–1986) zette mede in op een actief privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid om de overheidsfinanciën te herstructureren. Het privatiseringsbeleid maakte deel uit van de «Zes Grote Operaties» die gelanceerd werden om het overheidsapparaat af te slanken en het functioneren ervan te verbeteren.²⁶ Deze operaties omvatten (1) Heroverweging van overheidsuitgaven, (2) Reorganisatie van de rijksdienst, (3) Decentralisatie van rijksoverheidstaken, (4) Deregulering, (5) De min-twee operatie (reductie personeelsomvang met 2 procent) en (6) Privatisering. De commissie merkt op dat in deze periode privatisering als brede term werd gebruikt, die ook verzelfstandiging omvatte.

Privatisering van overheidsbedrijven en -diensten kreeg dus prioriteit. Minister van Financiën Ruding stelde bij de aanvang van deze regeringsperiode dat «alle overheidsvoorzieningen en activiteiten op mogelijkheden tot privatisering moeten worden bezien».²⁷ Hierbij voerde hij drie motieven voor privatisering aan. Het eerste motief was budgettaire besparingen en de versterking van de financiële positie van de Staat. Een tweede motief betrof afslanking en stroomlijning van het overheidsapparaat. Als derde motief gold het bereiken van grotere efficiency en innovatie, dat wil zeggen het leveren van diensten tegen lagere kosten.

Staatsdeelnemingenbeleid en privatisering

Het staatsdeelnemingenbeleid werd op deze nieuwe gedachten geënt. Uitgangspunt in de nota Staatsdeelnemingenbeleid uit 1985 was dat staatsdeelnemingen zoveel mogelijk werden afgestoten. Dit was de keuze voor het principe: afstoten, tenzij.²⁸ De noodzaak van staatsaandeelhouderschap werd afgewogen tegen de behoefte aan beleidsbeïnvloeding en de gewenste vergroting van efficiency en innovatief vermogen.

Privatisering door vervreemding van staatseigendom werd in deze jaren niet sterk geproblematiseerd, ook al betekende dit dat de overheid zich terugtrok uit soms grote bedrijven met een belangrijke industriële functie (zoals DSM). Van een omvangrijke politieke discussie hierover was geen sprake. Naast het gegeven dat dit beleid onontkoombaar leek en tegemoet kwam aan nieuwe inzichten, paste het in de Nederlandse bestuurstraditie van samenwerking met maatschappelijke en private partijen. Wat eerst uit particulier initiatief was ontstaan kon gemakkelijk overgaan – of teruggaan – in semi-publieke handen (onderwijs, gezondheidszorg). In andere sectoren (openbaar vervoer) waren vroegere particuliere aanbieders eerst genationaliseerd. Nu was de inzet dat bedrijven en instellingen in staatsbezit weer werden verzelfstandigd dan wel geprivatiseerd.

Privatisering werd in de jaren '80 dus omarmd. Het leverde de staatskas ook gewoon veel middelen op. Na privatiseringen in de economische sector, kwamen ook de dienstverlenende overheidsbedrijven in het vizier. In 1988 werd het Loodswezen verzelfstandigd en in 1991 geprivatiseerd. Na omvangrijke discussies in de Tweede Kamer werd in 1986 het besluit tot verzelfstandiging van de PTT genomen en in 1989 geëffectueerd.

Verzelfstandiging was ook in dit geval een opstap naar privatisering. In 1994 zou KPN naar de beurs worden gebracht. Het voorbeeld van de PTT/KPN laat zien dat de primaire doelstelling van de verzelfstandigingsoperatie vooral gelegen was in het bedrijfsmatiger laten werken van een (voormalig) staatsbedrijf. Bij beleidsmakers en Kamerleden groeide het besef dat met name de telefonie niet meer kon worden behartigd door

²⁶ J.G.A. van Mierlo (1993), *Grote Operaties in de publieke sector: bestuurlijke vernieuwing of politieke symboliek?*, in: J.M.H.J. Hemels en W.L.A. van Tuyll van Serooskerken (red.), *Handboek voor bestuurders en managers*, Houten, Uitgeverij Bohn, Stafleu en Van Loghum.

²⁷ Kamerstuk II 1982–1983, 17 938, nr. 1.

²⁸ Zie ook hoofdstuk 6 van het deelrapport over het staatsdeelnemingenbeleid, Kamerstuk I 2012/13, C, C.

een staatsbedrijf «oude stijl». Technologische veranderingen doorbraken het natuurlijke monopolie dat de PTT decennialang bezat. Dat dit bedrijf in nieuwe markten moest opereren vormde aanvankelijk nog niet het centrale motief. Daarom werd ook tot verzelfstandiging besloten. Inspelen op nieuwe markten en het verzilveren van aandelen vormde in een volgende fase wel de grondslag voor het besluit KPN naar de beurs te brengen. In de jaren '80 was dit nog niet aan de orde.²⁹

Het ingezette verzelfstandigings- en privatiseringsbeleid behield onder het kabinet Lubbers II (1986–1989) brede steun. De doelstellingen bleven onveranderd; sanering van de overheidsfinanciën en afslanking van de rijksdienst hadden prioriteit. Het ministerie van Financiën was een belangrijke motor achter dit beleid.

De Tweede Kamer moedigde het kabinet aan op de ingeslagen weg voort te gaan. In deze jaren begonnen ook de eerste ideeën te rijpen over een andere aanpak met betrekking tot de NS, dat al een verzelfstandigd bedrijf was maar waarvan de Staat jaarlijks de exploitatietekorten aanvulde. In 1990 liep dit exploitatietekort op tot 1,4 miljard gulden. De NS zou als bedrijf beter moeten gaan functioneren, zo luidde de algemene overtuiging en dit paste in beleidsopties die steeds nadrukkelijker werden overwogen. Maar ook in het geval van de NS werd niet primair gedacht aan marktwerking op het spoor, maar eerder aan een meer bedrijfsmatig opererende NS en een efficiënte en verantwoorde besteding van publieke middelen.³⁰

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat speelde een belangrijke rol in zowel het dossier van de PTT als dat van de NS. Privatisering was, om uiteenlopende redenen echter niet voor alle ministeries een vanzelfsprekende optie. Het verzet bij sommige ministeries had te maken met rechtsposities van ambtenaren die werkten bij staatsbedrijven maar, wellicht belangrijker, ook met de omvang en complexiteit van de operaties. Privatisering van economische activiteiten (DSM, Hoogovens) was iets anders dan het privatiseren van instellingen en bedrijven met een maatschappelijke dienstverlenende functie. De discussies over de privatisering van de Postbank, het Loodswezen en de PTT waren van een andere orde dan de terugtrekking van de overheid uit overheidsbedrijven met een economische doelstelling. Voor ministeries die privatisering te drastisch vonden, was externe verzelfstandiging een acceptabele tussenstap.

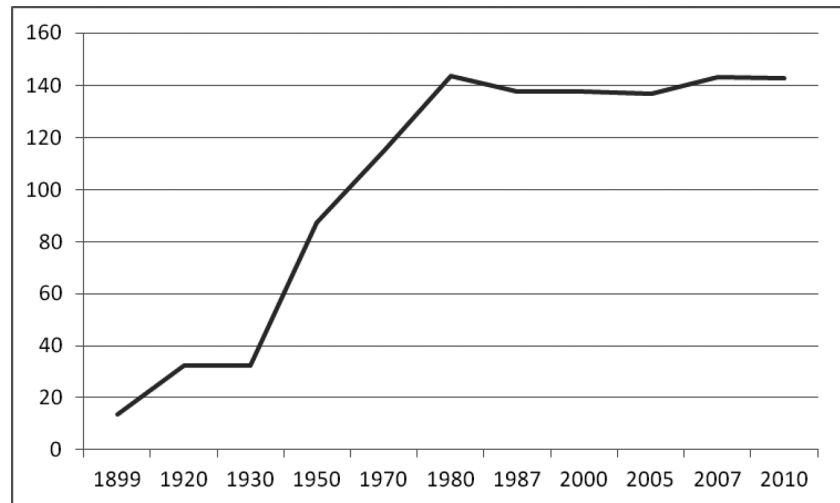
Externe verzelfstandiging in opkomst

Vanaf de jaren '80 groeit het aantal zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Volgens de voorstanders van privatisering zou dit een tussenstap dienen te zijn in de richting van volledige afstoting, maar daar is het in veel gevallen niet van gekomen. Verzelfstandiging gaf evenwel de mogelijkheid diensten af te slanken en efficiënter te doen functioneren. Ook was het een manier om het aantal ambtenaren terug te brengen. Het aantal rijksambtenaren dat in de jaren '70 sterk was gegroeid, nam in de jaren '80 daadwerkelijk af (zie figuur 3.1).

²⁹ Zie voor meer informatie over de verzelfstandiging en privatisering van de PTT hoofdstuk 2 van het deelrapport, Kamerstuk I 2012/13 C, C.

³⁰ Zie voor meer informatie over de verzelfstandiging van de NS hoofdstuk 3 van het deelrapport, Kamerstuk I 2012/13 C, C.

Figuur 3.1. Ontwikkeling van het aantal ambtenaren (x1000) bij de rijksdienst in Nederland 1899–2010 (bron: Van der Meer, 2012 , p.12–13)*



* F. van der Meer (2012), *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief*, oratie, Universiteit Leiden.

Figuur 3.1. toont het aantal ambtenaren in de rijksdienst (ministeries). In deze figuur zijn dus niet de aantallen medewerkers van ZBO's te zien; het precieze aantal daarvan is niet bekend, maar wordt geschat op evenveel als het totaal van de rijksambtenaren.³¹

Scheiding van beleid en uitvoering

De Grote Operaties van de kabinetten-Lubbers waren dus gericht op een herstructurering van de rijksoverheid. De rijksoverheid moest niet alleen kleiner, maar ook efficiënter gaan functioneren. In dit verband won ook de gedachte veld dat de verzelfstandiging van delen van de rijksdienst bij kon dragen aan een striktere scheiding tussen beleid en uitvoering. Deze beleidsfilosofie werd breed omarmd. Ministeries zouden zich moeten concentreren op hun kerntaken, namelijk het ontwerpen van beleid, en de uitvoering kon vervolgens plaatsvinden in buiten de rijksdienst geplaatste organisaties.

Deze nieuwe verdeling tussen beleid en uitvoering zou de rijksoverheid in staat moeten stellen verder in te krimpen. De ontvlechting van beleid en uitvoering had echter heel wat voeten in de aarde en ging gepaard met praktische, juridische en bestuurlijke weerbarstigheden op de ministeries zelf. Het succes was mede afhankelijk van meewerkende ministeries. Bij dit alles werd maar al te duidelijk dat de Grote Operaties, waar privatisering en verzelfstandigingen deel van uitmaakten, vooral te maken hadden met problemen bij de overheid zelf en niet primair afgestemd waren op maatschappelijke behoeften of behoeften van burgers.

3.2. Jaren '90

Hoewel de financiële positie van de overheid verbeterde, werd het op privatisering en verzelfstandiging gerichte beleid in de jaren '90 voortgezet en zelfs uitgebreid. De kritiek op het functioneren van de overheid hield aan en richtte zich tegen de verkokering, de logge overheidsbureaucratie en de dienstverlening die volgens critici tekort zou schieten. Er waren voortgaande pogingen om de omvang van de overheid te

³¹ Kamerstuk II 1994–1995, 24 130, nr. 3; J.A.M. de Kruijf (2011), *Autonomy and control of public bodies*, dissertatie, Enschede, Universiteit Twente.

reduceren en de kwaliteit van het functioneren van de overheid te verbeteren.

Meer verzelfstandigen, minder privatiseren

Tijdens Lubbers III (1989–1994) bleef het verzelfstandigen van overheidsdiensten beleidsprioriteit. Wel was er een zekere aarzeling te bespeuren ten aanzien van de voormalige voorkeur voor privatiseren. Duidelijk werd dat privatisering ook schaduwkanten kende, zoals voorbeelden in het Verenigd Koninkrijk lieten zien. Ook in Nederland was niet iedere privatisering zonder rumoer verlopen. De gang van zaken bij het Loodswezen,³² die volgens de Rekenkamer de overheid 54 miljoen gulden had gekost en had geleid tot het doen ontstaan van een privaat monopolie en hogere prijzen, leidde tot een kritischere houding ten opzichte van privatisering. Wie over privatisering nadacht, moest zich ook bezinnen op markten.

De verwachting ontstond dat verzelfstandigde organisaties zich meer bedrijfsmatig of zelfs marktconform konden gaan gedragen. Onder invloed van nieuwe ideeën over een ondernemende overheid zouden verzelfstandigde diensten zich, evenals geprivatiseerde instellingen, op de markt kunnen begeven. Zo behartigde het Nederlands Meetkundig Instituut, het voormalige IJkwezen, publieke taken maar leverde ook diensten voor een zich ontwikkelende markt.

In een notitie van het ministerie van Financiën uit 1990³³ werden verschillende vormen van verzelfstandiging onderscheiden en werd de afstand tussen bepaalde verzelfstandigingen en privatisering verkleind. Verzelfstandigingen kunnen zowel intern (binnen de rijksdienst) als extern (buiten de rijksdienst) plaatsvinden. Vervolgens werd gesteld dat privatiseren (creatie van onder marktcondities werkende bedrijven en overheidsstichtingen) een vorm van externe verzelfstandiging was.

Marktwerking als nieuw uitgangspunt

Hoewel het begrip «verzelfstandigen» meer op de voorgrond kwam te staan, ging het afstoten van staatsbezittingen in de jaren '90 onverminderd door. Het Nederlands Inkoopcentrum en Roccade werden in 1990 van een staatsbedrijf een staatsdeelneming. De Postbank werd in 1990 verkocht aan ING, Fokker werd in 1993 verkocht en KPN werd in 1994 naar de beurs gebracht. In het geval van KPN behield de overheid aandelen, maar verkleinde haar belang stapsgewijs.

Privatisering was dus nog steeds een belangrijke optie, maar kwam mede in het licht te staan van een nieuwe doelstelling: het voorbereiden van bedrijven en instellingen op een open markt. Zowel de Nederlandse overheid als internationale organisaties zoals de OESO en het IMF stelden dat de Nederlandse economie onder haar kunnen presteerde en tot een hogere groei zou kunnen komen als marktwerking en privaat initiatief meer zouden worden gestimuleerd. Vanaf dat moment werd marktwerking een beleidsprioriteit. Nieuwe economische inzichten, waarin de markt werd gezien als motor van de welvaart, werden dominant.

Ook de vorming van de Europese interne markt in de jaren 1987–1992 gaf een belangrijke impuls aan nationale regeringen om marktwerking na te streven. Vanuit Europa kwamen onder meer richtlijnen op het gebied van telefonte, post en openbaar vervoer (zowel spoorvervoer als stads- en streekvervoer) die nationale markten wilden openleggen voor Europese aanbieders (liberalisering). Deze richtlijnen bevatten tevens aanwijzingen

³² Zie het eindrapport van de Commissie brede heroverweging loodswezen, *Het loodswezen heroverwogen. Een nieuwe structuur voor de begeleiding van scheepvaartverkeer in Nederlandse zeehavens: zelfregulering, mededinging en publieke verantwoordelijkheden*, Rijswijk, Tilburg, Amersfoort. (1997)

³³ Kamerstuk II 1989/90, 21 632, nr. 1.

voor de herstructurering van onder meer de spoorbedrijven en – later – de energiesector.

Nederland heeft deze richtlijnen op het gebied van telefonie, post, openbaar vervoer en energie ruimhartig gevolgd vanuit de opvatting dat een Europese markt kansen zou bieden voor Nederlandse bedrijven (het *first-mover*-principe). Dit leidde tot logische vervolgstappen: het verder verzelfstandigen en privatiseren van overheidsbedrijven om deze gereed te maken voor een rol op de (Europese) markt. Soms zagen bedrijven en diensten ook zelf goede kansen om zich vanuit een verzelfstandigde rol op nieuwe markten te kunnen manifesteren.

De verzelfstandiging van de NS die eerder in gang was gezet, kwam vanaf nu in een ander licht te staan. Aanvankelijk was bedrijfsmatiger werken het hoofdmotief, nu ging de discussie over concurrentie op of om het spoor en over de uitplaatsing van taakorganisaties die onder andere de infrastructuur beheren. Nederland ging uiteindelijk verder dan door de EU-richtlijnen werd gevraagd. In plaats van een boekhoudkundige splitsing – gevegd door de Europese Commissie – werd gekozen voor een bedrijfsmatige splitsing tussen het railbeheer en de vervoersorganisatie. Het goederenvervoer werd verkocht aan Deutsche Bahn.

Jarenlange discussies over de vorm van concurrentie die op het Nederlandse spoor kon worden toegelaten, tegenvallende prestaties en aarzelingen over een eventuele beursgang hebben vervolgens een gecompliceerde situatie doen ontstaan. Stappen die in het kader van marktwerking en privatisering vanzelfsprekend waren (namelijk de splitsing van het bedrijf) werden nu het eindresultaat van een onduidelijke verzelfstandigingsoperatie die een spoorvervoersbedrijf waarvan de aandelen in handen van de rijksoverheid zijn laat samenwerken met een andere staatsdeelneming die de railinfrastructuur beheert (ProRail). De aansturing door de rijksoverheid van deze hybride situatie bleek al direct uiterst gecompliceerd te zijn.³⁴

De NS is symbool komen te staan voor een experimenterend overheidsbeleid met betrekking tot marktwerking in het algemeen. Dit had te maken met nieuwe en verschuivende doelstellingen gedurende het besluitvormingsproces en toenemende complexiteit van de vraagstukken. De NS bezat een natuurlijk monopolie en de doorbreking van dat type monopolie werd een doelstelling op zichzelf, zonder dat duidelijk was wat ervoor in de plaats diende te komen en of concurrentie werkelijk kon slagen. Voor privatisering schrok uiteindelijk iedereen terug, onder meer omdat de NS dan een private monopolist zou worden en de politiek haar greep op de ontwikkelingen geheel zou kwijtraken.

Nergens blijkt echter dat de rijksoverheid op dit punt tot een geïntegreerde of samenhangende aanpak kwam of wist te leren van elders opgedane ervaringen. Het beleidsdenken dat zich in de jaren '90 in de richting van marktwerking bewoog, bracht de overheid in een positie waarin zij ook zelf met kennis van markten en marktomstandigheden moest leren omgaan. Er waren taken bij gekomen die veel kennis van de ministeries vergden en leidden tot het inhuren van de nieuwe benodigde expertise – en dus tot groei van de ministeriële staf. Dit roept de vraag op of de overheid wel op een dergelijke rol was voorbereid.

³⁴ Zie voor meer details hoofdstuk 3 van het deelrapport, Kamerstuk I 2012/13, C, C.

Ministeriële verscheidenheid

Ministeries gaven, met beperkte deskundigheid, weinig lerend vermogen en gebonden aan eigen ministeriële denkwijzen, ieder op eigen terrein vorm aan de beleidsvoornemens. Net als in de jaren '80 verschilden ministeries in hun aanpak, argumenten en procedures. Ze volgden hun eigen stijl en voorkeur zonder dat centrale overwegingen werden gemaakt of besloten was tot een gemeenschappelijke *road map*. Natuurlijk zijn er sectorspecifieke kenmerken zoals verschillende marktomstandigheden, maar het was niet duidelijk hoe in specifieke situaties de belangen van alle relevante partijen in de besluitvormingsprocedures konden worden meegewogen.

Uit deze jaren rijst een beeld op van een rijksdienst die gefragmenteerd opereerde en geen systematische aanpak volgde bij een beleid dat nog altijd gericht was op een fundamentele herziening van haar eigen rol in relatie tot markt en samenleving. De wijze waarop de overheid tot uitvoering van beleidsvoornemens overging kwam daardoor niet voorbij aan de bestuurlijke complexiteit, de verkokering en bureaucratie die ze zei te willen overwinnen. Had het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de jaren '80 nog te maken met een nieuwe verdeling van taken en verantwoordelijkheden, toen een meer actief beleid gericht op versterking van marktwerking tot ontwikkeling kwam moest met economische motieven worden gerekend. Dit compliceerde de aanpak en de consistentie van het te voeren beleid in deze fase aanmerkelijk.

Eenzelfde weinig samenhangende aanpak was ook kenmerkend voor de wijze waarop werd voortgeborduurd op het in gang gezette verzelfstandigingsbeleid. De inzet op de vorming van verzelfstandigde organisaties vond departementsgewijs plaats. Ook hier was de aanpak verschillend en de motivatie voor de oprichting van ZBO's uiteenlopend.

In 1993 had de commissie-Scheltema geprobeerd enige ordening aan te brengen in het veld van ZBO's door deze te verbinden aan een aantal functies van de rijksdienst die geen dagelijks toezicht van de minister vereisten. In het algemeen ging het bij ZBO's om een zelfstandige uitvoeringsverantwoordelijkheid, zoals het geval is wanneer bijvoorbeeld beschikkingen en toeslagen op een door vaste regels geleide wijze dienen te worden uitgekeerd. Zo is de Sociale Verzekeringsbank een verzelfstandigd orgaan, evenals de rijksdienst voor het Wegverkeer. Ook kan er reden zijn voor het inrichten van een ZBO wanneer een onafhankelijke beoordeling of een objectief inzicht wordt gevraagd, zoals bij het Kadaster. Niettemin waren er nog vele ZBO's die buiten de door de commissie-Scheltema genoemde categorieën vielen.

De beweging naar uitplaatsing van ambtelijke diensten werd aan het begin van de jaren '90 nog eens sterk gestimuleerd door het rapport *Naar kernministeries. Kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst* van de commissie-Wiegel.³⁵ Dit rapport uit 1993 bepleit een strikte scheiding tussen beleid en uitvoering, waarbij de uitvoering op afstand wordt geplaatst door middel van «privatisering, verzelfstandiging en decentralisatie van taken.»³⁶ Hierdoor zouden kleine beleidsministeries overblijven met slechts enkele tienduizenden ambtenaren.

Herstel van het primaat van de politiek

Een kentering in de discussie deed zich voor vanaf 1995 toen de Algemene Rekenkamer zich in zeer kritische zin uitsprak over de «wildgroei» aan ZBO's en de oncontroleerbaarheid van de vele instel-

³⁵ Kamerstuk II 1992/93, 21 427, nrs. 51 en 52. Dit rapport komt voort uit een motie van 30 november 1989 (Kamerstuk II 1989/90, 21 132, nr. 27). Hierin wordt het presidium opgedragen een grondige bestudering te organiseren van een aantal onderwerpen met betrekking tot staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing.

³⁶ Kamerstuk II 1992/93, 21 427, nr. 52, blz. 48.

lingen met een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid onder beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. De wijze waarop de minister uiteindelijk verantwoordelijk bleef, was per ZBO geregeld en dus niet uniform. Er waren verschillende vormen van toezicht en controle en soms ontbrak het daar zelfs geheel aan. Dit tastte het staatkundige principe van de ministeriële verantwoordelijkheid aan.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer deed veel stof opwaaien en leidde tot een aanscherping in de besluitvorming over het vormen van ZBO's. Het kabinet Kok I wilde in 1995 het «primaat van de politiek» weer herstellen en benadrukte het belang van de ministeriële verantwoordelijkheid voor ZBO's. Dit leidde ertoe dat interne verzelfstandiging (in de vorm van agentschappen met een baten-lastenstelsel) als wenselijk alternatief voor externe verzelfstandigingen werd gezien.

Interne verzelfstandiging voorkeursmodel

Het rapport van de commissie-Sint (1994–1995) reikte criteria aan die duidelijk moesten maken wanneer tot privatisering dan wel interne of externe verzelfstandiging diende te worden overgegaan. Het rapport sprak een duidelijke voorkeur uit voor een meer restrictief beleid met betrekking tot externe verzelfstandigingen.

Hoewel het rapport invloed had, kreeg het niet de status van een vaste regel die door alle ministeries werd gevolgd. Zo bleek uit de gesprekken die de onderzoekscommissie met betrokkenen voerde dat vakministers wel op de hoogte waren van het rapport, maar niet consequent volgens de aanbevelingen van de commissie-Sint werkten. Op verzoek van de Tweede Kamer werd in deze jaren gewerkt aan een Kaderwet ZBO die duidelijkheid moest brengen in de grondslagen, toezichtmechanismen en aansturing van ZBO's. Veelzeggend voor de weerbarstige ministeriële werkelijkheid was dat een eerste ontwerp in 1997 sneuvelde in de ministerraad.³⁷

Het ministerie van Financiën besloot dat het agentschapsmodel (later omgedoopt in baten-lastendiensten) voor wat betreft de financiële controleerbaarheid en transparantie van de rijksdienst te verkiezen was boven externe verzelfstandigingen. Hiermee ging Financiën een gewijzigde koers varen voor wat betreft het verzelfstandigingsbeleid van de overheid. Dit temperde het enthousiasme voor de vorming van nieuwe ZBO's. In een aantal gevallen werd een voorgenomen externe verzelfstandiging omgezet in een agentschap (zoals de Dienst Landelijk Gebied) of werd de vorming van een ZBO heroverwogen en/of uitgesteld. Overigens is slechts in een enkel geval een bestaand ZBO omgezet in een agentschap, zoals in het geval van DUO (samenvoeging van agentschap CFI en ZBO Informatie Beheer Groep).

Uiteraard betekende de voorkeur voor agentschappen ook iets voor de ambitie op het gebied van de scheiding van beleid en uitvoering en het verminderen van het aantal rijksambtenaren. Het aantal rijksambtenaren was sinds 1990 niet significant meer gedaald. Het idee van kleine kernministeries verdween naar de achtergrond.

MDW-operatie

Het kabinet Kok II (1998–2002) zette haar beleid voort dat zich richtte op het versterken of introduceren van marktwerking in diverse sectoren. De operatie «Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit» – die al tijdens Kok I was ingezet – vormde hiervoor het kader. Het adagium van

³⁷ Zie voor meer details hoofdstuk 6 van het deelrapport, Kamerstuk I 2012/13, C, C.

het ministerie van Economische Zaken in deze jaren was «eerst liberaliseren, dan privatiseren». Dit duidde op een verscherpt bewustzijn van de noodzaak van marktordening, maar het gaf ook uitdrukking aan een groeiende reserve met betrekking tot privatiseringen en verzelfstandigingen.³⁸

Privatisering werd vanuit het ministerie van Economische Zaken steeds meer gekoppeld aan marktwerking: pas als er voldoende concurrentie is, kan overheidseigendom worden afgestoten. Het beeld in deze jaren is dat van een overheid die ontwikkelingen bijstuurt en afremt, zich sterker bewust raakt van transitieproblemen en de complexiteit van veranderprocessen en zich daar rekenschap van probeert te geven. Het inzicht dat markten ordening en toezicht vereisen komt tot uitdrukking in de taakopdracht van nieuw opgerichte organen als de OPTA en de NMa.

Niettemin blijven centrale doelstellingen onaangetast. Het staatsdeelnemingenbeleid zoals geformuleerd door het ministerie van Financiën blijft echter ongewijzigd en geënt op de uitgangspunten uit 1985. De overheid vermindert haar deelneming in tal van bedrijven of stoot deze geheel af (DAF Trucks, Koninklijke Nederlandse Springstoffenfabriek, Alpinvest Holding). Het ministerie van Financiën gaat het aandelenbezit van de Staat beheren en krijgt daardoor een sleutelrol met betrekking tot alle staatsdeelnemingen.

3.3. Jaren 2000

Vanaf het jaar 2000 kwamen marktwerking en privatisering in het politieke en maatschappelijke debat in een steeds negatiever daglicht te staan. Het mislukte experiment met marktwerking op het spoor (Lovers), de slechte prestaties van de NS, de falende liberalisering van de taximarkt in 2000 en het bijna-faillissement van de geprivatiseerde KPN in 2001 deden bij een breed publiek grote aarzelingen ontstaan over de uitkomsten van het marktwerkings- en privatiseringsbeleid.

Mede door toedoen van de WRR-publicatie *Het borgen van publiek belang* uit 2000 kwam de vraag naar de wijze waarop publieke belangen behartigd zouden moeten worden in het centrum van de belangstelling te staan. Dit gaf een kritischer toon aan het debat, maar leidde niet tot ingrijpende beleidswijzigingen. De dynamiek van de eenmaal ingezette ontwikkelingen en de logica van een kleine en efficiënt opererende overheid was zo sterk dat de marges om tot grote beleidswijzigingen te komen beperkt waren.

Ook moest rekening worden gehouden met Europese regelgeving, al lieten andere – vooral grotere – Europese landen zien dat die kaders meer ruimte boden voor eigen invulling dan Nederland had gedaan. Zo werden postbedrijven lang niet overal geprivatiseerd. Bijsturing en aanpassing van het Nederlandse beleid vond vooral plaats op grond van evidente problemen in de uitvoering of wanneer politieke meerderheden nieuwe accenten aanbrachten.

Staatsdeelnemingenbeleid nagenoeg ongewijzigd

Zo bleef het staatsdeelnemingenbeleid goeddeels ongewijzigd tijdens de kabinetten Balkenende I-III (2002–2007). Het beleid bleef gericht op het waar mogelijk afstoten van overheidseigendom. Dit gebeurde onder meer met de (resterende) aandelen in Groningen Airport Eelde, de Neder-

³⁸ Vanaf 1997 ontstond ook discussie over commerciële activiteiten van publieke organisaties. Het rapport van de commissie-Cohen waarschuwde onder meer voor oneerlijke concurrentie en risico's van kruissubsidiëring. De voorgestelde wet Markt en Overheid zou uiteindelijk pas in 2012 in werking treden. Al eerder werden via de mededingingswet beperkende regels opgesteld.

landsche Pijpleidingenmaatschappij en AVR Chemie. De voorgenomen privatisering van Schiphol stuitte op verzet van de gemeente Amsterdam.

Het ministerie van Financiën speelde bij al deze besluiten een belangrijke rol. Bij het beheer van de aandelen door de Staat lette het ministerie vooral op het financieel-economisch functioneren en de rendementen van een bedrijf in staatseigendom. De heersende opvatting was dat een aandelenpositie niet de geëigende manier is om te treden in de verantwoordelijkheid van een bedrijf om zelfstandig beslissingen te nemen. De overheid zou moeten sturen via toezicht en wetgeving en niet via aandelen. Dit liet echter wel de vraag open of en op welke wijze de overheid betrokken was of zou moeten zijn bij strategische keuzes van bedrijven waarvan ze het gehele of gedeeltelijke eigendom heeft. In hoofdstuk 6 van dit rapport komen we hierop terug.

Vanaf Balkenende IV (2007–2010) zou zich wel een koerswending in het gevoerde staatsdeelnemingenbeleid aftekenen, maar deze leidde noch tot grote veranderingen in de aantallen deelnemingen noch de sleutelrol van het ministerie van Financiën. Centraal uitgangspunt werd het borgen van publieke belangen; zolang met overheidseigendom van aandelen een geïdentificeerd publiek belang was gediend, ging de overheid niet tot afstoting over. Jaarlijks werd over dit beleid gerapporteerd en werden per deelneming prestaties en publieke belangen beoordeeld.³⁹

Kritischere houding ten opzichte van marktwerking

Al onder Kok II was er oog ontstaan voor de moeilijkheden bij het adequaat vormgeven van marktwerkingsoperaties. In sommige sectoren was marktwerking geen succes gebleken of ontbraken daarvoor de noodzakelijke prikkels of condities. Dit gold voor de taxi-branche, maar ook in het openbaar vervoer.

Na een mislukt experiment met marktwerking *op* het spoor (Lovers) werd gekozen voor het model van marktwerking *om* het spoor met een langjarige concessie voor het hoofdnet voor de NS. Dit betekende wel dat de splitsing van het bedrijf in een reizigersgedeelte en een spoorbeheerbedrijf van steeds meer vraagtekens werd voorzien. De Eerste Kamer vroeg de regering te onderzoeken hoe deze splitsing ongedaan kon worden gemaakt binnen de kaders van bestaande Europese richtlijnen. Tot nieuwe besluitvorming hebben deze constatering en verzoeken niet geleid, mede omdat dit opnieuw een wending zou geven aan de toch al grillige besluitvorming rondom de NS.

Het parlement ging zich steeds meer roeren, zowel met betrekking tot de evaluatie van eerder genomen besluiten als in verband met de vraag naar sturingsmogelijkheden. Zo was duidelijk geworden dat marktwerking gepaard diende te gaan met regulering en het instellen van toezichthouders. Het ministerie van Economische Zaken hanteerde nu als motto «sterke markt, sterke overheid».⁴⁰ Marktwerking bracht de overheid nadrukkelijk terug in beeld. Bij de aanbesteding van het bus-, metro- en tramvervoer, wettelijk geregeld in 2001, stelden de provinciale en lokale overheden programma's van eisen vast. De sterker wordende discussie over het borgen van publieke belangen had overheden extra alert gemaakt. Zij stelden eisen aan de vervoerders op het gebied van routes, haltes en tarieven. Als aanbesteder verwierven lokale overheden aanzienlijke macht.

³⁹ Zie voor meer informatie over de evaluaties van staatsdeelnemingen hoofdstuk 7 van het deelrapport, Kamerstuk I 2012/13, C, C.

⁴⁰ Zie ook het verslag van het openbare gesprek met oud-bewindspersonen Jorritsma, Vermeend en Brinkhorst, Kamerstuk I 2012/13, C, D.

Overheden formuleerden nieuwe doelstellingen ter bescherming van publieke belangen en de belangen van klanten van te contracteren private partijen. Dit werd uiteindelijk ook een belangrijk motief in de discussie over de privatisering van energiebedrijven. Er werd besloten energiebedrijven en regionale energienetwerken te splitsen om in geval van privatisering van energiebedrijven de publieke belangen – het beheer van de netten – te borgen en tevens meer concurrentie mogelijk te maken. De Wet onafhankelijk netbeheer (in de volksmond «Splitsingswet» genoemd) leidde tot grote controverses en eindigde met de verkoop van de energiebedrijven NUON en Essent, terwijl hun energienetwerken in handen bleven van regionale overheden of deels werden overgenomen door TenneT (een staatsdeelneming). Marktwerking in de energiesector was volgens het ministerie van Economische Zaken in 2008 een succesvolle operatie, waar bedrijven en burgers de vruchten van hebben geplukt.

Marktwerking bleef al met al een belangrijk alternatief voor de uitvoering van taken die voorheen in overheidshanden waren, maar werd in het parlement en de samenleving niet meer onverdeeld ontvangen. Voor bepaalde delen van de zorg werden marktmechanismen ingevoerd waarbij verzekeraars een grotere rol zouden gaan spelen bij het inkopen van zorg.

Marktwerking in de sfeer van de sociale zekerheid had geleid tot een markt voor reïntegratiediensten. Het in de markt zetten van het voormalige overheidsbedrijf Kliq leidde, mede door het schrappen van de overgangsregeling door de Tweede Kamer, tot een mislukking.⁴¹ Helaas kon de behartiging van belangen van kwetsbare werknemers, waar de Tweede Kamer veel aandacht aan had besteed, daardoor niet meer via dit bedrijf worden gerealiseerd. Zo bleef marktwerking in verschillende sectoren dus verschillende beelden opleveren. Het maakte de overheid in deze fase behoedzaam in haar privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid.

Marktwerking vraagt om marktordening

Ook het ministerie van Economische Zaken was zich in 2008 van de weerbarstigheden bij de introductie van marktwerking bewust. Het formuleerde een zestal lessen van marktwerkingsbeleid. Deze waren:

1. Marktwerking is een middel om doelmatigheid en innovatie te vergroten
2. Marktwerkingsbeleid is maatwerk
3. Beleidsdoelstellingen en verwachte effecten moeten bij de aanvang duidelijk zijn
4. Goed toezicht is noodzakelijk
5. De vraagzijde van de markt vergt aandacht
6. Gevestigde belangen moeten worden afgewogen.

Hiermee was marktwerkingsbeleid met veel meer overwegingen omgeven dan aanvankelijk het geval was. Criteria werden aangescherpt. Dit bracht ook een aanzienlijke bureaucrativering met zich mee. Duidelijk werd dat in sectoren waar marktwerking was toegelaten de overheid zichtbaar aanwezig bleef. Er dienden regels te worden gesteld voor de kwaliteit van werkprocessen, arbeidsomstandigheden, prijzen en tarieven. De paradox deed zich dus voor dat markten die om ordening vroegen ook te maken kregen met een proces van re-regulering in plaats van deregulering.⁴²

⁴¹ Zie hoofdstuk 4 van het deelrapport, Kamerstuk I 2012/13, C, C.

⁴² A. de Zeeuw (2012), *Percepties van marktwerking en kwaliteit*, dissertatie, Wolf producties, p. 350.

In deze fase is een optredende overheid zichtbaar die probeert te leren van eerder gemaakte fouten en zich rekenschap geeft van wet- en regelgeving die nodig is om eenmaal in gang gezette marktwerking beter te doen verlopen. De noodzakelijk blijvende betrokkenheid van de wetgever en de invulling die de overheid moest geven aan haar rol als marktmeester, stelt de privatiseringen en verzelfstandigingen uit voorgaande decennia in een ander licht. Toen zijn keuzes gemaakt in de veronderstelling dat de markt het alleen af kon en dat overheidsinterventie sterk moest worden beperkt.

Inmiddels is het heersende inzicht dat marktordening overheidsinterventie noodzakelijk maakt.⁴³ Dit zal naar verwachting ook consequenties hebben (of moeten hebben) voor sectoren waarin met het oog op marktwerking uitgevoerde privatiseringen niet volgens verwachting hebben uitgepakt, zoals PostNL. De postmarkt is niet gaan functioneren zoals verwacht. Er is sprake van een krimpende markt, onder andere door technologische ontwikkelingen. Dit brengt het bedrijf in problemen, te meer daar het wel gehouden is de universele dienstverlening, waarin het publiek belang geborgd is, uit te voeren. De vraag is wat dient te worden gedaan met de verliezers van een inmiddels gecorrigeerd privatiserings- en marktwerkingsbeleid.

Kaderwet ZBO

In het decennium sinds 2000 zijn met betrekking tot het verzelfstandigingsbeleid eveneens aanpassingen en bijstellingen aangebracht. Het agentschapsmodel won aan populariteit en werd in feite de belangrijkste verzelfstandigingsoptie voor de kabinetten-Balkenende. De regering gaf aan voorstander te zijn van dit model bij die delen van de rijksoverheid «waar een bedrijfsmatig sturingsmodel (...) meerwaarde heeft»⁴⁴ en sprak de verwachting uit dat in 2007 circa 80–85% van het personeel van de rijksoverheid in een agentschap werkzaam zou zijn. Anno 2012 werken ongeveer 66 000 fte bij de 44 baten-lastendiensten.

Het bedrijfsmatige besturingsmodel (heldere opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, sturing en bekostiging op output en het hanteren van een baten-lastenmodel in plaats van een kas-verplichtingenstelsel) droeg bij aan de doelmatigheid van het agentschapsmodel. Toch blijft de ministeriële verantwoordelijkheid intact. De aantrekkelijkheid van ZBO's als verzelfstandigingsinstrument bleef onderwerp van parlementaire kritiek. Dit had onder meer te maken met publieke aandacht voor «misstanden» bij een aantal ZBO's.⁴⁵ Dit leidde tot parlementaire reserves over besluiten tot oprichting van ZBO's en veel kritische aandacht voor het toezicht op en de verantwoording van de resultaten van ZBO's.

Intussen was, mede onder druk van de Tweede Kamer, in 2007 uiteindelijk de Kaderwet ZBO tot stand gekomen waardoor vanaf dat moment op een aantal terreinen ZBO-wetgeving kon worden geharmoniseerd. Deskundigen waar de commissie mee heeft gesproken, stellen echter dat de Kaderwet nog te weinig regelt en ministeries veel ruimte biedt om de aansturing van ZBO's toch op eigen wijze in te richten. Hierdoor bestaat in de wijze waarop het toezicht op ZBO's wordt geregeld nog altijd veel variatie.

Niettemin geeft de Kaderwet ZBO de mogelijkheid het beleid te stroomlijnen. Sinds 2007 worden ZBO's onder de werking van de Kaderwet gebracht. Dit proces vordert langzaam – in 2012 is de meerderheid van het aantal ZBO's nog niet onder de Kaderwet gebracht – en er bestaan veel uitzonderingen op de algemene regels.⁴⁶

⁴³ WRR (2012), *Publieke zaken in de marktsamenleving*, Den Haag, WRR-rapport 87.

⁴⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 en 28 737, nr. 46.

⁴⁵ T. Schillemans (2007), *Verantwoording in de schaduw van macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, dissertatie, Den Haag, p. 34.

⁴⁶ Kamerstuk II 2011/12, 33 147, nrs. 1–3; Algemene Rekenkamer, *Kaderwet ZBO's: reikwijdte en implementatie*, juni 2012.

Hoewel de lijnen van de overheid naar ZBO's strakker worden aangespannen, nam het aantal ZBO's nooit substantieel af. ZBO's worden wel samengevoegd, maar zelden opgeheven. Opvallend is ook dat nooit een rijksbrede evaluatie van ZBO's en ZBO-beleid heeft plaatsgevonden.

Wat de prestaties betreft laten evaluatiestudies van individuele ZBO's een wisselend beeld zien. Er zijn voorbeelden van ZBO's die goed en efficiënt functioneren en een duidelijke verbetering opleveren voor de kwaliteit van het openbaar bestuur.⁴⁷ Maar het is niet mogelijk een eenduidige conclusie te trekken over de prestaties van ZBO's die met uiteenlopende taken in verschillende sectoren opereren. De veelheid aan ZBO's maakt dat het openbaar bestuur er als geheel niet overzichtelijker op is geworden.

Zelfs de rijksoverheid heeft moeite met het precies vaststellen van het aantal ZBO's, zoals we in hoofdstuk 2 hebben gezien. Deze onduidelijkheid schept voor zowel de politiek als voor de burger een zekere verwarring. Uitvoeringsorganisaties worden nog altijd herkend als «overheid» en als zodanig aangesproken en behandeld. Dit laat zien dat de relatie van het openbaar bestuur tot de samenleving en de markt nog niet tot heldere verhoudingen is uitgekristalliseerd.

3.4. Samenvattend beeld

Als we proberen de effecten van de voorgaande bevindingen samen te vatten (zie ook tabel 3.1.) dan komt de commissie tot het volgende beeld:

De transformatie van het openbaar bestuur was vanaf de jaren '80 gekoppeld aan een dubbele doelstelling: het realiseren van budgettaire besparingen teneinde de collectieve lastendruk en het begrotingstekort te verminderen, en het reduceren van de omvang en bestuurslast van de rijksoverheid door het vergroten van bestuurlijke efficiency. Deze doelstellingen waren tamelijk overzichtelijk en hadden brede steun.

In de volgende fase kwamen er andere doelstellingen bij: het meer bedrijfsmatig werken van overheidsdiensten en het introduceren van marktwerking in het publieke domein. Hiermee kwamen ook de belangen van bedrijven, marktpartijen en burgers in het vizier en diende de overheid zich te begeven op het terrein van marktordening. Discussies gingen nu over de betekenis van marktactiviteiten voor klanten, over tarieven en aanbestedingsvoorwaarden. In de loop van de tijd werden zodoende steeds nieuwe doelstellingen aan reeds bestaande doelstellingen toegevoegd. Zo werd laag op laag gebouwd in een proces dat tot steeds gecompliceerder uitkomsten leidde.

De meervoudigheid van doelen ging gepaard met een stapeling van maatregelen en een differentiatie in rollen van de overheid; de overheid was aandeelhouder, opdrachtgever, aanbesteder, toezichthouder en wetgever. Deze rollen konden conflicteren. Ook konden lokale overheden hun belangen heel anders interpreteren dan de rijksoverheid, zoals bij de privatisering van energiebedrijven bleek. Deze veelheid aan rollen en taken compliceerde het beeld verder.

Ten slotte bestond er geen samenhangende aanpak bij de rijksoverheid zelf. De verschillen in aanpak versterkten nog eens de bestuurlijke complexiteit. Geconstateerd moet worden dat een belangrijke doelstelling van het beleid, namelijk de vermindering van bestuurlijke complexiteit en

⁴⁷ Hiervan zijn voorbeelden genoemd in de openbare gesprekken met uitvoerders (Burmanje e.a.) en vertegenwoordigers van consumentenorganisaties (Combée e.a.), Kamerstuk I 2012/13, C, D.

bestuurslast bij de rijksoverheid, niet gerealiseerd is. Het aantal rijksambtenaren is niet drastisch gedaald – overigens ook niet meer sterk gegroeid – en de complexiteit van het stelsel van publieke en semi-publieke bestuursorganen is vergroot (vergelijk figuur 3.1.).

Periode	Overwegingen	Beleidsuitgangspunten
Jaren '80	– Sanering van overheidsfinanciën nodig – Streven naar kleinere overheid	– Grote Operaties, incl. privatiseringen – Scheiding van beleid en uitvoering
Jaren '90	– Streven naar kleinere overheid en betere prestaties van collectieve sector – Voorbereiding op EU-markt – Kritiek op ZBO-model – Veronderstelling dat dienstverlening via de markt efficiënter (prijs) en effectiever (kwaliteit) is dan via overheid	– Interne verzelfstandiging voorkeursmodel – Nederland loopt voor op EU- richtlijnen liberalisering
Jaren 2000	– Negatieve effecten van marktwerking worden zichtbaar – Meer aandacht voor borging van publieke belangen	– Uitgangspunt staatsdeelnemingenbeleid verandert – Overheid maakt werk van marktordening – Kaderwet ZBO treedt in werking

3.5. Conclusies en identificatie van problemen

De commissie komt op grond van het voorgaande tot de volgende conclusies:

- Privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten stond vanaf de jaren '80 in het teken van het realiseren van budgettaire besparingen en een kleinere en efficiëntere overheid. De hervorming van de rijksdienst die met dit beleid werd ingezet ging echter niet gepaard met de gelijktijdige ontwikkeling van een visie op de toekomstige vormgeving van de rijksdienst. Het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid bleef financieel gemotiveerd, instrumenteel en gericht op de problemen van de overheid zelf.
- De maatschappelijke, economische en politieke effecten van privatisering en verzelfstandiging noodzaakten de rijksoverheid tot nieuwe maatregelen: de ordening van markten en het slechten van toetredingsregels. Gesteund door Europese regelgeving bracht dit de overheid in een nieuwe rol. Nieuwe bestuurlijke opgaven maakten die rol in de loop der jaren complexer. Hiemee kwam een van de oorspronkelijke doelstellingen, namelijk de vereenvoudiging en verkleining van de overheid, in de knel.
- Het is nog altijd uiterst moeilijk een samenhangend beeld te krijgen van het resultaat van dertig jaar privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid. Nulmetingen of toetsingskaders ontbreken en een rijksbrede evaluatie in het licht van oorspronkelijke doelstellingen of een systematische weging van effecten heeft nooit plaatsgevonden. Eén van de belangrijkste operaties met betrekking tot de hervorming van de rijksdienst is daarmee niet op eindresultaten getoetst.
- Illustratief voor het ontbreken van een samenhangende aanpak zijn de verschillen in vormgeving van verzelfstandigde onderdelen van de voormalige rijksdienst. Nadat de Algemene Rekenkamer in 1995 van «wildgroei» sprak, reageerde de politiek en werd aangedrongen op een Kaderwet. Deze kwam er pas in 2007 en biedt nog altijd veel ruimte aan uiteenlopende ministeriële aansturing. Hiermee wordt een cultuur bestendig van ministeriële veelvormigheid die de transparantie en eenduidigheid van het verzelfstandigingsbeleid niet ten goede komt.
- Hoewel regelmatig – onder meer door de commissie-Sint – is gepoogd eenduidigheid aan te brengen in het handelen van de

overheid, is de rijksoverheid er niet in geslaagd een beslis- of toetsingskader aan te brengen voor toekomstige privatiseringen en verzelfstandigingen. Dit is een omissie die maakt dat discussies over privatisering of verzelfstandiging geen vaste structuur of juridisch kader hebben gekregen.

Drie problemen

De commissie heeft op grond van bovenstaande conclusies een drietal hoofdproblemen geïdentificeerd waar ze in dit deel van het hoofdstuk nader op in zal gaan. Ook doet de commissie aanbevelingen om deze problemen op te lossen.

In de eerste plaats is er een complex en ondoorzichtig geheel aan organisaties ontstaan dat naast en soms samen met de rijksoverheid uitvoering aan beleid moet geven. De commissie vindt dat hier meer overzicht en helderheid in moet komen. Dit kan onder andere door het formuleren van uniformere spelregels en door af te dwingen dat deze spelregels ook worden toegepast. Een onderdeel van deze problematiek betreft bijvoorbeeld de benodigde helderheid over de rol van ZBO's.

In de tweede plaats wijst de commissie op het ontbreken van afstemming in beleidsvoorbereiding en ministeriële besluitvorming inzake privatiseringen en verzelfstandigingen. Dit heeft aantoonbaar geleid tot complicaties en zou moeten worden aangepakt.

In de derde plaats wijst de commissie op de ambiguïteit in de omgang met Europese richtlijnen. Het Nederlandse beleid is vaak verder gegaan dan strikt nodig was. Het is niet altijd duidelijk waarom hiervoor is gekozen.

Uiteraard geeft onze beschrijving aanleiding tot het identificeren van meer thema's, maar die komen in navolgende hoofdstukken aan bod. We behandelen nu eerst thema's met betrekking tot de rol en positie van de rijksoverheid, de eenheid en de uitvoering van beleid.

3.6. Meer eenheid in de publieke sector op rijksniveau

De commissie is getroffen door het gebrek aan samenhang als het gaat om de uitvoering van privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid. Er wordt meestal gekozen voor een pragmatische en technisch-bureaucratische aanpak, waardoor het parlement niet of nauwelijks zicht heeft op het eindresultaat – tot er zich incidenten voordoen. De departementale autonomie bemoeilijkt het ontwikkelen en toepassen van een overstijgende visie en bevordert veelvormigheid.

Dit is bijvoorbeeld duidelijk zichtbaar bij de Kaderwet ZBO waar het wetgevingstraject lang werd opgehouden door interdepartementale onenigheid. Ook toepassing van de Kaderwet laat zien dat ministeries hun eigen afwegingen maken en op uiteenlopende wijze met generiek beleid omgaan. Bovendien is uit de openbare gesprekken gebleken dat de relatie tussen ministeries en verzelfstandigde of geprivatiseerde organisaties niet altijd goed is.

Sommige gesprekspartners spraken van wantrouwen en vluchtigheid van relaties en van een gebrek aan aandacht voor het werk en de positie van uitvoeringsorganisaties door de overheersende aandacht voor politieke gebeurtenissen.⁴⁸ Uit evaluaties is bekend dat binnen de ministeries

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld het verslag van het openbare gesprek met Burmanje, Schnabel en Harchaoui, Kamerstuk I 2012/13, C, D.

sprake is van verlies aan beleidsinhoudelijke kennis door verzelfstandiging van organisatieonderdelen. Dit alles tezamen roept de vraag op hoe het zit met de kwaliteit en effectiviteit van de aansturing van verzelfstandigde organisaties.

Dit soort (neven)effecten zijn onvoldoende voorzien maar kunnen wel leiden tot aantasting van de kwaliteit van het openbaar bestuur, van mogelijkheden om het publiek belang te behartigen en daarmee van de rol en positie van de rijksoverheid in het algemeen.

De commissie is van oordeel dat deze situatie te herleiden is tot de stapeling van doelstellingen en maatregelen die daarna op uiteenlopende wijze zijn ingevuld. Om ordening en verbindingen aan te brengen zijn nieuwe vormen van afstemming en interactie nodig. De commissie wijst erop dat deze samenhang niet zal ontstaan als de wil ontbreekt om tot een andere benadering te komen; er is ook een cultuuromslag nodig.

Het is nodig vormen van samenhang aan te brengen in het openbaar bestuur, met name bij en tussen de ministeries. Deze vormen van samenhang hebben niet primair te maken met versterking van bureaucratistische mechanismen, maar vergen politieke keuzes. In de jaren '80 is de fundamentele keuze gemaakt voor een beleid dat kleinere ministeries en een slankere overheid moest opleveren. Maar deze visie is onvoldoende begeleid door politieke keuzes die de verkokering van de rijksdienst doorbraken. Hierdoor hebben patronen van departementale weerstand en departementale veelvormigheid kunnen persisteren.

Waar het in de afgelopen decennia aan heeft ontbroken zou nu alsnog moeten worden aangebracht, namelijk het op een gemeenschappelijke leest schoeien van de uitvoering van besluiten tot privatisering of verzelfstandiging. Een belangrijke stap daartoe zou zijn dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid inzake privatisering en verzelfstandiging bij één persoon of instantie wordt belegd.

De commissie stelt voor dat dit het beste zou kunnen worden ondergebracht bij of op het niveau van de secretarissen-generaal (SG) van de ministeries. De SG's werken samen in het SG-beraad; dit is bij uitstek de plek om te leren van elkaars ervaringen, zowel ten aanzien van het uitvoeren van besluiten tot privatisering en verzelfstandiging, als van het inrichten van sturingsrelaties met verzelfstandigde organen en organisaties.

Op het politiek-bestuurlijke niveau moet evenzeer meer eenheid komen. Ook hier stelt de commissie voor om een sterkere verantwoordelijkheid bij één persoon of instantie te beleggen, in dit geval de minister van BZK. Deze minister moet worden bekleed met doorzettingsmacht om besluitvormingsprocessen over verzelfstandiging en privatisering meer te uniformeren en af te stemmen op generiek beleid. Deze minister legt hierover verantwoording af in het parlement, bijvoorbeeld in een debat over «de staat van het openbaar bestuur». Ter voorbereiding op dit debat wordt door deze minister een overzicht opgesteld van alle voorgenomen besluiten tot privatisering en verzelfstandiging.

Voorts kan op het ministerie van BZK een directie of expertisecentrum worden ingericht dat politiek-bestuurlijke en bureaucratisch-technische vragen met betrekking tot privatisering en verzelfstandiging doordenkt en van een dwingend advies kan voorzien. Eerdere pogingen van het

ministerie in dit verband, bijvoorbeeld via het rapport van de commissie-Sint en de Kaderwet ZBO, zijn niet geslaagd om voldoende greep op de ontwikkelingen te krijgen. De evaluatie van de toepassing van de Kaderwet ZBO laat dit duidelijk zien.

Daarom vindt de commissie dat het ministerie van BZK een meer centrale rol moet krijgen in alle beleid en besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging opdat er ook verband kan worden gelegd met basisregels van democratisch bestuur.⁴⁹

Aangezien privatiseringen en verzelfstandigingen nooit in samenhang zijn geëvalueerd, zou dit alsnog moeten plaatsvinden. In dit verband dient opnieuw nauwkeurig te worden gezien of en in hoeverre de Kaderwet ZBO voldoet. In hoofdstukken 4 en 6 komen we hier op terug.

3.7. Beleidsvoorbereiding en besliskaders

Ook ten aanzien van voorbereiding van besluiten over privatisering en verzelfstandiging en de daadwerkelijke besluitvorming moet meer samenwerking tussen de ministeries komen. Gebrek aan samenhangen in het beleid heeft immers geleid tot latere beleidsonzekerheid en onbedoelde uitkomsten.

De commissie is van mening dat een besliskader nuttig en nodig is voor het bereiken van meer eenduidigheid bij de besluitvorming over privatiseringen en verzelfstandigingen.⁵⁰ Deze mening is niet nieuw. In 2000 raadde de WRR al aan om een besliskader te hanteren: «In het algemeen ontbeert het de regering aan een algemeen beoordelingskader. Het lijkt soms alsof binnen elke sector een eigen privatiseringsbeleid is ontwikkeld. Dat is niet alleen jammer omdat op die manier te weinig wordt geleerd van ervaringen van elders. Ook draagt het bij aan een beleid dat blijkbaar voorbij gaat aan belangrijke gemeenschappelijke vragen. Om die reden bepleit de raad voor het gehele regeringsbeleid een gemeenschappelijk beleidskader te hanteren voor privatiseringszaken. De raad adviseert één minister te belasten met het toezicht op de uitvoering van dit kader, dat binnen alle beleidssectoren de leidraad zou dienen te vormen voor de toedeling van operationele verantwoordelijkheden en tevens een raamwerk zou bieden voor sectorale differentiatie. Uit dit rapport mag duidelijk zijn dat in een algemeen beleidskader primair aandacht moet bestaan voor het borgen van publiek belang.»⁵¹

De afgelopen twintig jaar zijn diverse pogingen ondernomen om te komen tot een besliskader over privatisering en verzelfstandiging. Hiervoor zijn onder meer voorstellen gedaan door de WRR (bijvoorbeeld in het rapport *Borgen van Publiek Belang*) en door de SER (in het rapport *Overheid en markt: het resultaat telt!*), maar ook door de overheid zelf in beleidsnota's of wetgeving (zoals de Kaderwet ZBO en het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie-Kohnstamm) of door middel van uitvoeringsbeleid (zoals het model voor baten-lastendiensten van het ministerie van Financiën).

Bekende besliskaders die dit heeft opgeleverd zijn onder andere het rapport van de commissie-Sint uit 1994 en de zogenoemde privatiseringsladder van het ministerie van Economische Zaken.⁵² Overigens hebben ook diverse gemeentelijke overheden besliskaders of beslisbomen ontwikkeld. Tot slot zijn er wetenschappelijke publicaties waarin handreikingen worden gedaan voor de besluitvorming over privatisering en

⁴⁹ De rollen van de ministeries van Financiën (aandeelhouder van staatsdeelnemingen) en van Economische Zaken en Innovatie (marktwerking) bestrijken slechts onderdelen van het gehele privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid.

⁵⁰ Desgevraagd reageren de gesprekspartners in de openbare gesprekken allemaal positief op het voorstel om tot een besliskader te komen, al verschillen de meningen soms wel over de inhoud daarvan. Zie Kamerstuk I 2012/13, C, D.

⁵¹ WRR (2000), *Het borgen van publiek belang*, p. 163.

⁵² Desgevraagd geven sommige oud-Kamerleden in de openbare gesprekken aan dat zij niet allemaal bekend zijn of waren met dergelijke afwegingskaders, Kamerstuk I 2012/13, C, D.

verzelfstandiging.

Hierbij valt echter op dat er veel verschillen zijn tussen de disciplines. Economische besliskaders (zoals *De calculus van het publieke belang*) benadrukken andere criteria dan juridische kaders (*Zelfstandige Bestuursorganen in soorten*) of bestuurskundige kaders (*Een ontwerp voor besluitvorming over verzelfstandiging*).⁵³

Al deze pogingen en verschillende uitwerkingen laten zien dat er veel behoefte is aan besliskaders, maar ook dat het ingewikkeld is om één kader te ontwikkelen dat voor veel situaties bruikbaar is. Verschillende kaders benoemen steeds verschillende elementen. De privatiseringsladder gaat bijvoorbeeld vooral over de noodzaak van concurrentie, terwijl de commissie-Sint sterk de nadruk legt op de ministeriële verantwoordelijkheid en de Kaderwet ZBO zich concentreert op de juridische vorm van uitvoeringsorganisaties.

De onderzoekscommissie heeft bovendien geconstateerd dat de haar bekende besliskaders overwegend zijn bedoeld voor de ambtelijke en bestuurlijke partijen die bij de besluitvorming zijn betrokken. De kaders gaan bijvoorbeeld in op manieren om een betere onderbouwing te geven voor een voorstel tot privatisering of verzelfstandiging teneinde een inschatting van de effecten (voor overheid, burgers, bedrijven) en de noodzaak van aanvullende regelgeving te kunnen maken. Soms gaat het er ook om voorzieningen voor monitoring en evaluatie te treffen. De rol van andere partijen in de besluitvorming, zoals het parlement, komt minder of niet aan bod.

Daarom heeft de commissie besloten om zelf een besliskader te ontwerpen dat ook door het parlement kan worden gebruikt bij de bespreking en toetsing van (wets)voorstellen met betrekking tot privatisering en verzelfstandiging. Voor dit ontwerp is gebruik gemaakt van reeds bestaande besliskaders en de uitkomsten van het parlementaire onderzoek. In de openbare gesprekken zijn diverse onderwerpen genoemd waaraan bij de besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging (meer) aandacht zou moeten worden besteed.

Het in bijlage 2 opgenomen besliskader is bedoeld om de (toekomstige) besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging te verbeteren. Het is geënt op het ideaaltypische verloop van een besluitvormingstraject.

Het besliskader onderscheidt vijf fasen of stappen: het voornemen tot privatisering of verzelfstandiging, het ontwerp van het besluit, het nemen van het besluit, het uitvoeren van het besluit en de opvolging daarvan na afloop. Per stap worden aandachtspunten of opties genoemd waaraan aandacht besteed zou moeten worden door degenen die het besluit ontwikkelen, moeten beoordelen of nemen. Hierbij wordt steeds een onderscheid aangebracht tussen meer inhoudelijke aandachtspunten en procesmatige richtlijnen. Het kader beschrijft niet alleen welke activiteiten zouden moeten plaatsvinden, maar ook wie dat zou moeten doen.

⁵³ Zie: C. Teulings, L. Bovenberg en H. van Dalen (2003), *De calculus van het publieke belang*, Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken; J. Boxum, J. de Ridder en M. Scheltema (1989), *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*, Deventer, Kluwer; S. van Thiel (2010), *Besluitvorming over verzelfstandiging: een ontwerp*, in *Bestuurskunde*, 19(3), 65–76.

Beslissingen over privatisering en verzelfstandiging kennen een grote mate van veelvormigheid in tijdsduur, omvang, alternatieven en uitkomsten (zie de casusonderzoeken). Daarom is het niet mogelijk één beslisboom te maken die voorspelt wanneer welke vorm van privatisering of verzelfstandiging het meest geschikt is. Uiteindelijk is die keuze vooral ook het resultaat van politieke afwegingen.

Het besliskader is daarom geen beslisboom die tot een «ideale» beslissing over de meeste geschikte vorm van verzelfstandiging of privatisering in een bepaalde situatie leidt. Het biedt een overzicht met richtlijnen en aandachtspunten voor besluiten over privatisering en verzelfstandiging en voor de besluitvorming (procesmatig) zelf. Hiermee kan, per fase van de beleid- en besluitvorming, rekening worden gehouden bij de (ambtelijke) voorbereiding van beleidsteksten en wetsvoorstellen terwijl het parlement het kader kan gebruiken om beleid- en wetsvoorstellen te toetsen.

Tabel 3.2. geeft een verkorte samenvatting van de belangrijkste punten. Het besliskader noemt ook een aantal adviezen die in de navolgende hoofdstukken aan de orde zullen komen, bijvoorbeeld over de rol van het parlement en de uitvoering van besluiten tot privatisering of verzelfstandiging.

Fase	Inhoud	Proces
Voornemen	Voornemen bevat overzicht van alternatieven, ex ante-analyse van effecten en publieke belangen, afstemming met generiek en EU-beleid, adviezen van <i>stakeholders</i> en relevante adviesorganen, tijdpad voor besluitvorming	Regering meldt voornemen aan parlement. Na debat (ook met Eerste Kamer) volgt principebesluit. Consultatie van <i>stakeholders</i> en burgers
Ontwerp	Onderbouwd voorstel over vormkeuze, meetbare doelen, nulmeting en effectmetingen, mogelijkheden voor borging van publieke belangen, overzicht van transitie- en toezichtskosten, bestuurlijke structuur, evaluatie- en exitbepalingen	Projectteam van ambtenaren van vakministerie, ministerie voor generiek beleid en betrokken organisatie maakt ontwerp. Toetsing van voorstellen door Raad van State, Algemene Rekenkamer e.a.. Ontwerp wordt openbaar gemaakt. Organisatie start voorbereiding op besluit
Besluit		Ontwerp wordt besproken en getoetst in parlement, leidend tot besluit.
Uitvoering	Toezichtsvisie beschrijft wederzijdse sturingsrelaties. Borging van publieke belangen treedt in werking. Regeling voor klachtenrecht voor burgers openbaar maken. Organisatie moet vorm krijgen (bestuur, financiën, personeel, etc.). Afspraken over commerciële activiteiten en horizontale verantwoording	SG verantwoordelijk voor uitvoering van besluit. Ministerie organiseert sturingsrelatie ook intern. Organisatie doorloopt verandertraject, eventueel met procesmanager. Monitoring van en verantwoording over veranderingsproces loopt via minister aan parlement.
Opvolging	Evaluatie van doelen, prestaties, borging publieke belangen, wederzijdse sturingsrelaties en handhaving besluit	Evaluatie door aangewezen partij, rapport wordt besproken in parlement met minister en directie van betrokken organisatie

3.8. Invloed van Europa

Het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid is sterk beïnvloed door het liberaliseringsbeleid van de EU. In het casusonderzoek is dit bijvoorbeeld gebleken in de casus over de post en telefonie, de NS en in de energie-sector. In de door de commissie onderzochte debatten wordt vaak verwezen naar EU-richtlijnen, maar komt uit de discussies niet altijd een even duidelijk beeld naar voren over de vraag wat de voorgestelde besluiten met die EU-richtlijnen te maken hebben. Soms wordt bijvoorbeeld gesteld dat privatisering of verzelfstandiging van «Brussel» moet of juist niet mag. Daarom heeft de commissie ook gesproken met deskundigen op dit gebied.

EU-richtlijnen hebben voornamelijk betrekking op liberalisering, dat wil zeggen het openstellen van markten. Privatisering en verzelfstandiging worden dus niet verplicht door «Brussel» (behalve in het geval van de telefonie), maar ze zijn wel vaak het logische gevolg van liberalisering. Immers, het creëren van een open markt vraagt om het creëren van een *level playing field* en het tegengaan van monopolies of bevoorrechte posities van overheidsbedrijven.

Het EU-beleid schrijft ook op dit punt een aantal zaken voor, zoals de verplichting om onafhankelijk toezicht in te stellen. De liberalisering van de postmarkt heeft bijvoorbeeld niet in alle landen tot privatisering van het nationale postbedrijf geleid, maar wel tot het instellen van toezicht-houders die erop toezien dat er open concurrentie is en correcte tariefsbe-paling. Ook de zogenoemde universele dienstverleningsconcessie voor de post – die bepalingen bevat over het bezorgen van post tegen een vast tarief en volgens vaste kwaliteitsmaatstaven – is een voorschrift van de EU om het publieke belang van de toegankelijkheid en betaalbaarheid van postbezorging voor burgers te borgen.

De Nederlandse overheid was in veel gevallen een groot voorstander van liberalisering én privatisering en liep in Europa dus vaak voorop. Voor een klein land met een groot Europees achterland vond de regering het belangrijk tijdig te anticiperen op de geïntegreerde Europese markt. Andere Europese landen hebben veel restrictiever uitvoering gegeven aan Europese richtlijnen, bijvoorbeeld met betrekking tot het spoorvervoer (geen bedrijfsmatige splitsing tussen dienstverlening en netbeheer) en de post (geen privatisering). Die ruimte wordt binnen de Europese regel-geving ook geboden.

Het bleek voor het parlement vaak lastig om na te gaan in hoeverre het door Nederland gevoerde beleid strikte uitvoering betrof van Europese richtlijnen of dat Nederland uit eigen beweging op sommige terreinen verder ging dan vanuit «Brussel» werd gevraagd.⁵⁴

Desgevraagd stellen de deskundigen dat het Nederlandse parlement en de betrokken ministeries over het algemeen goed op de hoogte waren, maar dat het Europese beleid vaak erg complex en niet altijd even inzichtelijk is. De ondersteuning van parlementariërs zou op dit punt kunnen worden verbeterd.⁵⁵

Het is van belang dat het parlement bij voorstellen van de regering tot een privatisering of verzelfstandiging nagaat wat de Europese regelgeving op het desbetreffende beleidsterrein voorschrijft en, indien het voorstel de implementatie van een Europese richtlijn betreft, welke discretionaire bevoegdheid de regering heeft. Getoetst moet worden op welke wijze Nederland uitvoering heeft gegeven aan Europese regelgeving. Het parlement moet dit zelfstandig (kunnen) doen en zich dus niet alleen verlaten op informatie van de regering. De Raad van State geeft in haar adviezen al veel duidelijkheid over de juridische implicaties van EU-beleid in een specifiek geval. Maar het parlement zou ook over andere aspecten advies moeten inwinnen, bijvoorbeeld over wat de uitvoering van het op EU-beleid gestoelde voorstel behelst, wat de consequenties voor het borgen van publieke belangen en de belangen voor de burger zijn en wat andere lidstaten doen.

3.9. Aanbevelingen

Samengevat luiden de aanbevelingen van de commissie uit dit hoofdstuk als volgt:

- *Handzaam en eenduidig beslis-kader*: De rijksoverheid zou bij toekomstige besluitvorming over privatiseringen en verzelfstandigingen een overzichtelijk en eenduidig beslis-kader moeten hanteren. Een dergelijk beslis-kader verbetert de kwaliteit van de besluitvorming. Iedereen kan hier gebruik van maken: ministers, ambtenaren en parlementsleden. De commissie heeft in het kader van haar onderzoek een beslis-kader ontwikkeld (bijlage 2).

⁵⁴ De Nederlandse regering heeft in de onderzochte casus in Brussel regelmatig aangedrongen op verdergaande regels, maar dit standpunt werd dan vaak niet gedeeld door de andere lidstaten.

⁵⁵ In de openbare gesprekken met bijvoorbeeld (oud)-Kamerleden bleek regelmatig dat het parlement wel op de hoogte was van het feit dat EU-beleid vooral betrekking had op liberalisering, maar toch meeging in de kabinetsvoorstellen over privatisering of verzelfstandiging. Zie Kamerstuk I 2012/13, C, D.

- *Uniforme regels:* Er moet meer overzicht en helderheid komen in het complexe geheel aan uitvoeringsorganisaties. Duidelijker moet worden waarom diensten die met openbaar gezag zijn bekleed op afstand worden geplaatst. Het huidige generieke beleid (Kaderwet ZBO en nota Staatsdeelnemingenbeleid) bevat onvoldoende handvatten en eenduidige regels. Dit beleid dient dan ook te worden herijkt, mede aan de hand van de inzichten van dit parlementaire onderzoek.
- *Regierol:* De commissie adviseert het kabinet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties politiek-bestuurlijk verantwoordelijk te maken voor privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid in het algemeen. Hierbij hoort ook een sterkere adviesfunctie- en toezichhoudende rol. Onderdeel van de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid is het periodiek opstellen, bij voorkeur aan het begin van elke kabinetsperiode, van een rijksbreed overzicht met voorgenomen beslissingen tot privatisering of verzelfstandiging. Het parlement bespreekt dit overzicht met de minister.
- *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. Dit debat wordt gevoed door (gevraagde) voorlichting van onder andere de Raad van State over dit onderwerp.
- *Eén SG verantwoordelijk:* De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van besluiten tot privatisering en verzelfstandiging moet bij één persoon of instantie binnen een ministerie liggen, bij voorkeur bij de secretaris-generaal (SG). Het SG-beraad kan vervolgens ervaringen uitwisselen om binnen de rijksdienst van elkaar te leren en te komen tot nadere afstemming. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties richt een expertisecentrum op om besluiten tot privatisering of verzelfstandiging te begeleiden dan wel van advies te voorzien.
- *Meer duiding van EU-effecten nodig:* Over de invloed van EU-regelgeving op besluiten tot privatisering en verzelfstandiging zou meer duidelijkheid moeten komen. Er blijft in de praktijk veel onduidelijk als het gaat om de vraag hoeveel beslisruimte de Staat heeft bij de uitvoering van Europese richtlijnen. Het parlement kan zich op dit punt meer en beter (laten) informeren om zelfstandig te kunnen inschatten wat de implicaties van EU-regelgeving precies zijn. De juridische voorlichting door de Raad van State kan worden aangevuld met adviezen over bijvoorbeeld de praktische gevolgen van de uitvoering van EU-regelgeving in Nederland, of in andere EU-lidstaten.

4. PARLEMENTAIRE BESLUITVORMING

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de aard en kwaliteit van de parlementaire besluitvorming met betrekking tot de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten.

Een uitgebreidere beschrijving is te vinden in het deelrapport, waarin verscheidene parlementaire besluitvormingstrajecten meer gedetailleerd uiteen worden gezet. Tekenend voor de omvang van de besluitvorming is dat deze zich soms over decennia uitstrekt. De looptijd van de door de commissie onderzochte dossiers is soms wel zeven (Kaderwet ZBO), acht (KPN) of tien jaar (NS). Vaak maakten de besluiten deel uit van complexe dossiers die samenhangen met internationaal (EU-)beleid of andere dossiers, zoals de privatisering van de reïntegratie als onderdeel van de SUWI-discussie.

De complexiteit van de vraagstukken is terug te zien in de parlementaire behandeling. Zo hadden de Kamers te maken met verschillende ministeriële aanpakken en in de loop der jaren verschuivende motieven en doelstellingen. Aangezien besluitvorming zich over verscheidene kabinetsperiodes uitstrekt, wordt de discussie ook gekenmerkt door wisseling van fractiewoordvoerderschappen en wisselende politieke coalities.

De betrokkenheid van het parlement was intensief – over de NS werd soms wekelijks gesproken – maar ook omgeven met onzekerheden met betrekking tot de rol van het parlement. Door het ontbreken van heldere besliskaders was niet duidelijk welke route moest worden gekozen en of in de volgorde van besluitvorming eerst wettelijke kaders moesten worden aangebracht. Besluiten tot privatisering en verzelfstandiging vragen immers van de wetgever om invloed op te geven en op afstand en op hoofdlijnen te sturen. Zoals de casusonderzoeken laten zien en ook op basis van de door de commissie gevoerde gesprekken met parlementariërs kan worden geconcludeerd, heeft het aan principiële en domeinoverstijgende debatten ontbroken. We kunnen het gedrag van beide Kamers daarom waarschijnlijk het beste typeren als zoekend.

In dit hoofdstuk maken we onderscheid tussen de verschillende rollen van het parlement: als medewetgever en controleur enerzijds (paragraaf 4.1) en als volksvertegenwoordiger en hoeder van het algemeen belang anderzijds (paragraaf 4.2). In de praktijk overlappen deze rollen elkaar en zijn ze moeilijk van elkaar te scheiden. Het onderscheid is hier vooral bedoeld om aandacht te kunnen besteden aan de parlementaire beraadslagingen (overwegend de rol van medewetgever en controleur) enerzijds en de positie van de Kamers als democratisch orgaan met eigen sturingsmogelijkheden (overwegend de hoeder van publieke belangen en volksvertegenwoordiger) anderzijds. We zien vooral na 2000 bij zowel de Tweede als Eerste Kamer een versterkt bewustzijn van deze laatste functie.

Na een korte samenvatting van onze belangrijkste conclusies (paragraaf 4.3) werkt de commissie een aantal verbetervoorstellen en aanbevelingen uit (paragrafen 4.4 tot en met 4.9).

4.1. Het parlement als medewetgever en controleur

Een groeiende rol voor het parlement

Het beleid met betrekking tot privatisering en verzelfstandiging kwam op initiatief van opeenvolgende regeringen tot stand. Wat in regeerakkoorden hierover werd vastgelegd bond evenwel ook regeringsfracties in de Tweede Kamer. Het is duidelijk dat de Eerste Kamer, die niet gebonden was aan regeerakkoorden, hierin een vrijere rol had. Aanvankelijk bestond brede parlementaire steun voor de ingeslagen beleidsrichting, in elk geval bij de politieke hoofdstromingen.

Dit neemt af vanaf omstreeks 2000, als duidelijk wordt dat privatisering en verzelfstandiging niet altijd de beoogde effecten opleveren, als de prestaties van betrokken organisaties afnemen en de maatschappelijke stemming over deze onderwerpen kritischer wordt. In reactie hierop wenst het parlement een meer sturende rol te spelen en wil het parlement het heft in eigen handen houden, bijvoorbeeld als het gaat om de post, de NS of de toekomst van de energiesector. De discussie over het borgen van publieke belangen wordt vanaf 2000 zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer nadrukkelijker gevoerd. Dit wordt vaak gevoerd door onvoorziene problemen bij met name de NS en KPN waar prestaties en opbrengsten tegenvallen. De Tweede Kamer wil de vinger aan de pols houden en richt zich op bijsturing van beleid waar zij dit nodig acht.

Naar het oordeel van de commissie heeft het parlement de debatten over beleidsvoornemens en wetgeving die het kreeg voorgelegd consciëntieus en uitgebreid gevoerd. De Kamers hebben hun rol als medewetgever en controleur van regeringsbeleid zo goed mogelijk vervuld. Gelet op de omvang en de toenemende complexiteit van wat hun werd voorgelegd is het echter niet verwonderlijk dat de Kamers soms zoekende waren naar de beste manier van besluitvorming. Lang niet altijd waren de Kamers tevreden met de rol die hun in de besluitvormingsprocedure werd toegewezen, of met de voor het parlement resterende rol na privatisering of verzelfstandiging van overheidsdiensten.

Tijdens de besluitvorming ontbrak soms noodzakelijke informatie, bijvoorbeeld over de openingsbalans bij de verzelfstandiging van de reïntegratie (Kliq NV). Ook werd informatie nog wel eens vertrouwelijk gehouden, zoals bij de contractonderhandelingen met de NS, of waren de uitkomsten van onderzoek multi-interpretabel, zoals de kosten-batenanalyses over de splitsing van geïntegreerde energiebedrijven. Overigens hebben de Kamers niet om nulmetingen of toetsingskaders gevraagd om beleidsdoelstellingen meetbaar te maken.

Meer dan eens werd de Tweede Kamer onaangenaam verrast door onverwachte effecten (zoals de daling van de aandelenkoers van KPN), voelde zij zich onder druk gezet om met besluiten in te stemmen (bijvoorbeeld het contract met de NS), of werd zij geconfronteerd met zogenoemde onomkeerbare besluiten (de algehele privatisering van KPN). In dergelijke situaties zocht de Tweede Kamer naar manieren om meer greep te houden op de ontwikkelingen en/of de besluitvorming. Zo hield een motie van de Eerste Kamer (Doek/Sylvester) de inwerkingtreding van de Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON), die de splitsing van geïntegreerde energiebedrijven regelde, lange tijd tegen en werd na inwerkingtreding van de WON op verzoek van de Tweede Kamer alsnog een privatiseringsverbod ingevoerd.

In de casusonderzoeken zijn diverse voorbeelden te vinden waaruit blijkt dat de Kamers op de rem traptten of in elk geval kritischer en voorzichtiger waren dan beleidsmakers. Toch zien we ook dat de Kamers ondanks bezwaren instemmen met voorstellen, zoals bij de reïntegratie-casus waar zonder duidelijkheid over de openingsbalans toch met de verzelfstandiging en beoogde privatisering werd ingestemd.

Zoeken naar informatie en overzicht

Het blijkt voor de Kamers moeilijk een totaaloverzicht te krijgen en te behouden. Niet alleen worden beleidsvoornemens departementsgewijs ontwikkeld en aan de Kamers voorgelegd, maar ook in de Kamers zelf zijn verschillende woordvoerders belast met verschillende (delen van) portefeuilles. Generiek beleid zoals de Kaderwet ZBO en het staatsdeelnamebeleid zouden voor afstemming kunnen zorgen, maar de debatten hierover zijn schaars en niet gericht op het functioneren van het openbaar bestuur als geheel.

In de casusonderzoeken zien we weinig dwarsverbanden en onderlinge verwijzingen tussen sectorspecifieke casus. Het lerend vermogen van de overheid blijkt in al deze gevallen niet sterk. Dit geldt niet alleen voor de rijksoverheid; ook het parlement kent weinig mechanismen om te leren van afzonderlijke casus en om een generieke blik te ontwikkelen. Rapporten van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer, de SER en het ministerie van Economische Zaken geven vaak wel een breder beeld, maar algemene richtlijnen of beleidskaders dringen lang niet altijd in sectorspecifieke besluiten door.⁵⁶

Om meer overzicht en inzicht te krijgen in voorgestelde besluiten tot privatisering en verzelfstandiging en de mogelijke effecten daarvan, vraagt het parlement de regering regelmatig om meer informatie. Zie hiervoor bijvoorbeeld de motie-Wolfsen in de NS-casus om alle beleidsalternatieven te evalueren, of de aanwijzing van de SUWI-discussie als groot project waardoor frequente monitoring van onder andere de reïntegratie plaatsvindt. Maar de commissie ziet ook dat de Tweede Kamer soms zelf het initiatief neemt om aanvullend onderzoek uit te voeren om in haar informatiebehoefte te voorzien, zoals in de energiecasus.

Het is de commissie evenwel opgevallen dat dergelijk onderzoek vaak pas gaandeweg de besluitvorming wordt gevraagd en uitgevoerd. Op dat moment is vaak al sprake van een bepaalde koers waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd en is er geen sprake meer van bijvoorbeeld een verkenning van alternatieve beleidsopties. Zo kregen de commissie-Wijffels (NS), de commissie-Swarttouw en de commissie-Steenbergen (beide post/telefonie) bijvoorbeeld de opdracht om adviezen te geven over de beoogde verzelfstandiging; andere opties kwamen niet meer aan bod. De Kamers gaan hierin mee, vragen niet om beleidsalternatieven en schikken zich in een wijze van implementeren waarbij onderweg geleerd zal worden van de opgedane ervaringen. Als gevolg daarvan gebeurt het echter meermaals dat bepaalde onvoorziene effecten optreden die wellicht voorkomen hadden kunnen worden, of in elk geval minder «onvoorziene» hadden kunnen zijn.

⁵⁶ Verschillende ministers geven bijvoorbeeld verschillend invulling aan algemene voorschriften. Zo is de minister wettelijk niet verplicht het parlement vooraf te informeren over de verkoop van aandelen van staatsdeelname. In de casus van KPN gebeurt dat dan ook niet, maar in de casus van de reïntegratie wel.

Uit de parlementaire besluitvorming in de eerste fasen van het ingezette beleid sprak een zeker vertrouwen dat problemen in de uitvoering beheersbaar waren. Het parlement heeft de complexiteit van die uitvoering echter niet altijd voorzien. Gesprekspartners van de commissie spreken echter dan ook van «incomplete besluiten» (Rinnooy Kan) en

ontbrekende parlementaire aandacht voor de uitvoering van beleid (Tjeenk Willink, Stuivering).

In de casus post en telefonie zien we hier twee voorbeelden van. Ten eerste is in het parlement niet of nauwelijks apart gesproken over de privatisering van de post. Telefonie en post maakten deel uit van een geïntegreerd bedrijf dat in zijn geheel is geprivatiseerd. Pas in 1998 zijn de twee onderdelen van elkaar gescheiden. In de beleidsvoorstellen en de parlementaire debatten lag vooral de nadruk op de motieven voor de privatisering van de telefonie, zoals de noodzaak voor het bedrijf om kapitaal aan te kunnen trekken en nieuwe technologische ontwikkelingen te kunnen bijhouden. De post is als het ware per ongeluk meegeprivatiseerd zonder dat het parlement zich over de positie van het postbedrijf heeft uitgesproken.⁵⁷

Anno 2012 blijkt de liberalisering van de postmarkt niet zo goed geslaagd als bijvoorbeeld de liberalisering van de telefoniemarkt; PostNL heeft een overheersende positie, maar moet door tegenvallende opbrengsten veel reorganiseren. Ook de dienstverlening aan burgers zal naar verwachting verminderen.

Ten tweede heeft het parlement nauwelijks gedebatteerd over de beslissing het telefonienetwerk, dat eigendom is van KPN, mee te privatiseren. Pas in 2001, toen KPN bijna failliet dreigde te gaan, werd in het parlement gedebatteerd over de risico's van het besluit om het netwerk in handen van KPN te laten. Meer ex ante-onderzoek en verkenning van beleidsalternatieven hadden beide onderwerpen waarschijnlijk eerder aan het licht gebracht, zodat deze in de parlementaire beraadslagingen meegenomen hadden kunnen worden. Overigens wil de commissie niet stellen dat er dan andere besluiten waren genomen, of dat de besluiten die zijn genomen verkeerd waren; het punt is dat door ontbrekende informatie geen overzicht was over mogelijke opties en effecten, wat de positie van het parlement als medewetgever en controleur in het geding brengt.

Een ander voorbeeld van aantasting van de informatiepositie is zichtbaar in de casus van de NS. Nadat de Tweede Kamer had ingestemd met het advies van de commissie-Wijffels om de NS bedrijfsmatiger te laten werken, werkte de regering dit uit door een contract te sluiten met de NS. Dat bracht de Kamer in een merkwaardige situatie: de Kamer werd gevraagd in te stemmen met privaatrechtelijke contracten die haar enerzijds in de rol brachten van medebestuurder en anderzijds weinig invloed gaven op de gang van zaken na het sluiten van de contracten. De Kamer bleek verrast door de beweging die gemaakt werd, voelde zich onvoldoende geïnformeerd en stemde pas nadat een aantal aanvullingen was afgedwongen schoorvoetend in met een ontwikkeling die haar minder zeggenschap zou geven over het spoorvervoer.

⁵⁷ Dit betekent overigens niet dat de Kamer geen oog heeft gehad voor publieke belangen. Ze heeft uitvoerig gesproken over de burger als klant en afnemer van telefonie. Over de werknemers van het postbedrijf en het functioneren van een geliberaliseerde postmarkt – die naar zijn aard heel anders was dan een geliberaliseerde telefoniemarkt – is pas in tweede instantie nagedacht. Toen was het besluit tot privatisering echter al genomen.

Deze ambiguïteit over haar rol zou in de jaren die volgden tot verwarrende debatten leiden, bijvoorbeeld over de uitplaatsing van de taakorganisaties (nu ProRail) en de keuze van de juiste juridische vorm daarvoor. Overigens werd de Tweede Kamer vertrouwelijk geïnformeerd door de minister over de contractonderhandelingen. De informatiepositie van het parlement is hier echter maar ten dele mee geholpen omdat die kennis dan slechts bij een beperkt aantal mensen bekend is en niet doorgegeven kan worden voor andere of toekomstige beslissingen. Het vertrouwelijk

informereren draagt dus niet bij aan een systematische verbetering van de informatiepositie.

Kritische houding van parlement groeit

Het gebrek aan overzicht of inzicht in alternatieven maakt dat de parlementaire besluitvorming niet altijd volgens eenduidige patronen verloopt. Er is bijvoorbeeld sprake van ingrijpende koerswijzigingen zoals in het geval van de herbezinningsbrief van de minister van Verkeer en Waterstaat over de verzelfstandiging van de NS in 2001. Of er heerst alom onduidelijkheid over de doelstellingen van een wetsvoorstel zoals bij de Wet Onafhankelijk Netbeheer die door sommigen als pro-privatiseringswet wordt gezien en door anderen als anti-privatiseringswet. Of het verloop van een privatisering of verzelfstandiging wordt drastisch veranderd door parlementair ingrijpen, zoals in het geval van de privatisering van de reïntegratie waar de Tweede Kamer de overgangsregeling voor Kliq schrapt, wat waarschijnlijk mede-oorzaak is van het latere faillissement.

Ingrijpen van de Kamer – soms met de bedoeling te repareren wat in een eerder stadium over het hoofd is gezien – leidt tot grillig gedrag van de overheid en kan ook de continuïteit en betrouwbaarheid van de overheid in de uitvoeringspraktijk beïnvloeden.

De NS is min of meer symbool komen te staan voor de grilligheid van besluitvorming met betrekking tot de verzelfstandiging van een overheidsbedrijf.⁵⁸ Deze casus laat echter ook een parlement zien dat meegenomen wordt door de ontwikkelingen waarover het steeds meer reserves kreeg. De parlementaire besluitvorming laat een toenemend bewustzijn van de Kamers zien over de risico's van het beleid. De Kamers willen niet alleen reageren op regeringsbeleid, maar daar ook actievere sturing aan geven na gebleken tekortkomingen. Vooral na 2000 karakteriseert dit de opstelling van beide Kamers, niet alleen bij de NS maar ook bij de andere casus en meer in het algemeen. Zo wordt bij het staatsdeelnemingenbeleid een nieuw uitgangspunt gekozen voor het afstoten of aanhouden van staatsdeelnemingen; het publieke belang dat geborgd wordt met het staatseigendom van aandelen.

We zien dus meerdere voorbeelden van actief medewetgeven en soms meebesturen: het schrappen van de overgangsregeling voor Kliq (reïntegratie), het afdwingen van een privatiseringsverbod nadat de Wet Onafhankelijk Netbeheer toch in werking was getreden, en de uitplaatsing van de taakorganisaties uit de NS. Hoe ook over de uitkomsten daarvan kan worden gedacht, het parlement speelde een belangrijke rol in deze dossiers. In het geval van de NS oordeelde de Tweede Kamer zelf achteraf hard over de periode 1995–2000 en met name over de splitsing van de NS en ProRail die ze «ondoordacht en onverstandig» noemde.⁵⁹ Daarmee gaf ze in feite ook een oordeel over zichzelf, aangezien de uitplaatsing van de taakorganisaties mede tot stand kwam op grond van een Kamer motie.

Rol van de Eerste Kamer

Dit toegenomen bewustzijn van het parlement met betrekking tot haar eigen rol geldt ook voor de Eerste Kamer. In alle vier de onderzochte sectorspecifieke casus is duidelijk dat de Eerste Kamer een substantiële rol wil spelen in de besluitvorming en betrokken wil zijn bij omvangrijke ingrepen die de publieke inrichting van Nederland raken.

⁵⁸ Dit verklaart waarschijnlijk ook waarom burgers de NS zo vaak noemen als het over privatisering of verzelfstandiging gaat, zoals blijkt uit de achtergrondstudie van het SCP, zie hoofdstuk 5 van dit rapport.

⁵⁹ *Wissel op de toekomst*, rapport van de parlementaire onderzoekscommissie onderhoud en innovatie spoor, Kamerstuk II 2011/12, 32 707, nr. 8.

Dat blijkt allereerst uit de discussie die de Eerste Kamer wenst te voeren over de monopoliepositie van de PTT naar aanleiding van het rapport van de commissie-Swarttouw (1982) waarin voor het eerst over verzelfstandiging wordt geadviseerd. De Eerste Kamer agendeerde dit rapport nog voordat het in de Tweede Kamer werd besproken. Iets soortgelijks gebeurde ook in de casus van de reïntegratie, waarover in een vroeg stadium al wordt gesproken in de Eerste Kamer.

In andere casus is de Eerste Kamer pas laat betrokken geraakt, omdat de betreffende wetgeving pas na aanneming in de Tweede Kamer naar de Eerste Kamer wordt gestuurd. Over die late betrokkenheid is meerdere keren onvrede geuit tijdens de parlementaire behandeling, zoals in het geval van de NS.

Uit de gevoerde debatten blijkt dat de Eerste Kamer soms principieel andere standpunten inneemt dan de Tweede Kamer of op andere aspecten van de voorgestelde wetgeving let. Daardoor moeten discussies soms worden overgedaan of zijn de uitkomsten afwijkend van de beslissing van de Tweede Kamer. Bij de behandeling van de WON (2006) voert de Eerste Kamer bijvoorbeeld een wezenlijk ander debat met andere accenten dat uiteindelijk uitmondt in een motie die de invoering van de wet enkele jaren vertraagt.

Ook dit soort constatering passen bij de zoekende houding van het Nederlandse parlement in de beraadslagingen over voorstellen tot privatisering en verzelfstandiging. De debatten gingen niet alleen over de inhoud van het besluit maar ook over de inrichting van de parlementaire besluitvorming en de rol en betrokkenheid van beide Kamers.

Bijkomende complicaties

Het voorgaande beeld wordt extra gecompliceerd door drie factoren.

Ten eerste, in het geval van privatiseringen en verzelfstandigingen is er niet altijd sprake van wetgeving; soms wordt gebruik gemaakt van andere vormen van regelgeving of contracten. Niet alle beslissingen zijn voorbehouden aan de regering en parlement, zoals in het geval de privatisering van de energiebedrijven die eigendom zijn/waren van regionale overheden. De Wet Onafhankelijk Netbeheer was bedoeld om te voorkomen dat privatisering van netwerken kon plaatsvinden en probeerde aldus beslissingen van andere overheden te beïnvloeden.

Ten tweede is er vaak sprake van tijdsdruk – er werd gesproken van een «rijdende trein» of een «kettingreactie» – en kan de Kamer niet veel meer doen dan instemmen met het te voeren of reeds gevoerde beleid. Opmerkelijk is dat deze tijdsdruk niet verhinderde dat besluitvormings-trajecten zich over vele jaren konden uitstrekken.

En ten derde kent het Nederlandse parlement geen grote traditie als het gaat om toezicht en controle op de uitvoering van beleid, zoals in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk wel het geval is.⁶⁰ Veel wordt overgelaten aan de competentie en discretie van ministers. Waar de Kamers dan wel of niet (meer) over gaan, lijkt te verschillen van geval tot geval of af te hangen van het stadium waarin men wordt geraadpleegd. Dit leidt tot een onscherp en gefragmenteerd beeld van de zaken waarover de Staten-Generaal nu wel en niet gaan. De Kamers zelf zijn zich daar in toenemende mate van bewust geworden en hebben geprobeerd meer greep hierop te krijgen.

⁶⁰ Het Engelse Hogerhuis initieert zeer frequent onderzoek, voor meer informatie zie: www.parliament.uk/about/how/committees/select. In andere Europese landen wordt overigens net als in Nederland minder vaak of zelfs geen onderzoek gedaan door de Senaat. De Belgische Senaat heeft bijvoorbeeld sinds 1880 slechts 8 keer een parlementair onderzoek uitgevoerd. Op 19 juli 2012 is een wetsvoorstel ingediend dat dit recht tot het starten van een parlementair onderzoek intrekt. De Franse Senaat heeft sinds 1958 45 keer een parlementair onderzoek of enquête gestart. De Duitse Senaat (*Bundesrat*) beschikt niet over het recht om een parlementair onderzoek te doen of enquête te starten.

Parlementariërs geven bij een terugblik op deze periode aan dat het ontbrak aan een duidelijk beeld van de taak van de overheid en de rol van de wetgever. Het ontbreken van een «samenhangende visie op de overheidstaak» (Van den Berg) is een betreurde conclusie die verscheidene betrokken parlementariërs achteraf hebben getrokken.

Publiekrechtelijke kaders

De zoekende houding van de Kamers naar de invulling van de eigen rol komt ook terug in de discussie over de vraag of het aanbrengen van een publiekrechtelijk kader – dus: wetgeving – de meest aangewezen weg is om publieke belangen te borgen. In de casusonderzoeken wordt van verschillende instrumenten gebruik gemaakt om publieke belangen te borgen. Er worden bijvoorbeeld toezichthouders aangewezen (zoals de OPTA in post- en telefoniemarkt), extra beschermingsmaatregelen getroffen (zoals het afsluitbeleid in de energiecasus) of aanvullende voorwaarden gesteld via bijvoorbeeld concessies zoals de Universele Dienstverlening voor post en telefonie, en de concessie aan de NS. In meerdere casus komt echter duidelijk de wens naar voren van het parlement om borging van publieke belangen te regelen via wetgeving. Het duurt echter vaak lang voor die wens wordt gehonoreerd.

Zo dringt de Tweede Kamer er vanaf 1997 bij de minister op aan om criteria op te stellen waaronder het toegestaan was om energiebedrijven te privatiseren. Pas in 2001 komen er beleidsregels (dus geen wet), maar in de praktijk blijken ze niet eenduidig waardoor een nog altijd ambigue situatie blijft voortbestaan. Wetgeving – het voorzien in een publiekrechtelijk kader – verschaft duidelijkheid, ook over ieders rol, en schept helderheid die nodig is voor blijvende betrokkenheid en toezicht. Het ontbreken van wetgeving heeft juist verbindingen verbroken.

De Wet Onafhankelijk Netbeheer was bedoeld om meer duidelijkheid te scheppen; geïntegreerde bedrijven moesten worden gesplitst om het netbeheer in publieke handen te houden. Voor- en tegenstanders verschillen van mening of de wet ook duidelijkheid biedt over de condities waaronder privatisering van energiebedrijven is toegestaan. Uiteindelijk is daarom alsnog een apart privatiseringsverbod voor netwerken ingesteld. Ook bij de NS heeft het lang geduurd voordat er wetgeving kwam waarin de «verzelfstandiging» werd vastgelegd, nadat ook hier herhaaldelijk door de Tweede Kamer op was aangedrongen; men vond het afsluiten van contracten alleen niet voldoende.

Het uitblijven van wetgeving maakt de rol van het parlement als medewetgever onduidelijk; de invloed of zeggenschap van de Tweede Kamer is variabel en de Eerste Kamer raakt pas heel laat of niet betrokken bij de besluitvorming. En door die onduidelijke of afwezige positie is er ook sprake van verminderde greep op allerlei ontwikkelingen. Als het parlement geen directe zeggenschap meer kan laten gelden, kan ze slechts op incidenten reageren. In het algemeen kan daarom gezegd worden dat het parlement bij grote besluitvormingstrajecten meer instrumenten in handen moet houden om invloed te kunnen uitoefenen. Wetgeving kan daarbij essentieel zijn, maar is niet het enige instrument.

Evaluaties

In het verlengde van de constatering hierboven over de gebreken in de informatiepositie en mogelijkheden om in te grijpen, is het verbazingwekkend te moeten constateren dat beide Kamers maar zeer weinig gebruik hebben gemaakt van evaluaties.⁶¹ Zo heeft de commissie

⁶¹ Zie ook hoofdstuk 7 van het deelrapport over evaluaties van staatsdeelnemingen, Kamerstuk I 2012/13, C, C. Volgens de Algemene Rekenkamer is naar schatting de helft van de RWT's wel eens geëvalueerd, zie het verslag van het openbare gesprek met Rekenkamerpresident Stuiveling, Kamerstuk I 2012/13, C, D.

uitgezocht wat er is gebeurd met ZBO-evaluaties (zie de bijlagen 4 en 5 bij het deelrapport).

Voor 78 ZBO's uit het ZBO-register heeft de commissie achterhaald of en wanneer ze zijn geëvalueerd, en of het evaluatierapport is besproken in het parlement. Sinds de Aanwijzingen voor de oprichting en inrichting van ZBO's uit 1996 is de minister verplicht om elke vijf jaar een evaluatie uit te (laten) voeren en het rapport naar het parlement te sturen. Er is overigens geen centraal informatiepunt waar evaluaties kunnen worden ingezien, en ook waren veel evaluaties niet gedigitaliseerd.

De commissie constateert dat sinds de evaluatieverplichting is ingevoerd 17 ZBO's (22%) nog nooit zijn geëvalueerd. Minder dan de helft (48%) van het aantal verplichte evaluaties is daadwerkelijk uitgevoerd, en van de evaluaties die wel zijn uitgevoerd wordt maar tweederde (67%) geagendeerd voor bespreking in de Tweede Kamer. Agendering betekent overigens lang niet altijd ook daadwerkelijk bespreking van het rapport; vaak wordt een rapport toegevoegd als het betreffende beleid of de ZBO's al op de agenda staan. Desgevraagd geven griffiers van de Tweede Kamer aan dat het zeer zelden voorkomt dat parlementsleden vragen om agendering van een evaluatie. Al met al wordt slechts in een zeer klein aantal gevallen (13 ZBO's, 17%) voldaan aan de verplichting om elke vijf jaar te evalueren en het rapport in het parlement te agenderen voor bespreking.

Ook in de door de commissie onderzochte casus wordt regelmatig en in toenemende mate om evaluaties gevraagd, maar er wordt zelden op teruggegrepen. Of evaluaties blijven achterwege of worden niet besproken in de Kamers. De beloofde evaluatie van de NS na de eerste vijftienjarige periode (1995–1999) heeft bijvoorbeeld niet plaatsgevonden. Evaluaties over het succes van marktwerking in de reïntegratiesector zijn niet door de Tweede Kamer besproken.

Soms reageert de Kamer wel scherp op evaluaties die anderen hebben uitgevoerd. Te denken is hier aan de studies van de Algemene Rekenkamer die tot bijstelling van beleid hebben geleid, zoals in het geval van de ontwikkeling van de Kaderwet ZBO.

Al met al vindt de commissie het opmerkelijk dat grote operaties van de rijksdienst zoals privatisering en verzelfstandiging, die rechtstreeks raken aan publieke belangen, niet gepaard zijn gegaan met een stevige inzet door het parlement op ex ante besliskaders, nulmetingen en regelmatig uitgevoerde evaluaties.

4.2. Het parlement als volksvertegenwoordiging en democratisch instituut

Eenzijdig beeld van de burger

Het onderzoek van de parlementaire commissie laat zien dat het parlement wel oog had voor publieke belangen die geroeid zijn met besluiten tot privatisering en verzelfstandiging, maar dat deze doorgaans worden beperkt tot de belangen van de burger als consument en belastingbetaler. Zowel in de beleidsvoorstellen als in de parlementaire beraadslagingen wordt weinig over de burger gesproken en als dat wel gebeurt dan is dat erg eenzijdig.

Het marktwerkingsdenken dat aan de meeste beslissingen tot verzelfstandiging en privatisering ten grondslag ligt, reduceert de burger tot een klant.⁶² De burger moet meer keuzevrijheid krijgen tegen lagere tarieven en meer kwaliteit. Of de burger al die keuzevrijheid wel wil of aan kan, komt niet ter sprake in de door ons onderzochte debatten.

Wel wordt soms gesproken over de noodzaak om de klant te beschermen tegen mogelijke nadelen van marktwerking. Zo wordt in de casus van de reïntegratie gewezen op de noodzaak om te voorkomen dat niet alleen makkelijk bemiddelbare cliënten worden geholpen door private reïntegratiediensten; ook zwakke groepen werklozen en zieke werknemers moeten worden geholpen. In de energiecaser wordt veel aandacht besteed aan het afsluitbeleid en het tegengaan van doorberekening van de kosten van splitsing aan afnemers van energie. Daar worden ook extra wettelijke maatregelen voor getroffen. En natuurlijk moet de post ook in afgelegen gebieden komen, evenals de trein.

Maar in al deze gevallen is er nog steeds sprake van klantdenken als het over burgers gaat. Andere rollen of belangen van burgers – als lid van de samenleving, als co-producent van beleid, als kiezer – komen niet aan bod. In hoofdstuk 5 gaat de commissie overigens uitgebreid in op wat de burger zelf vindt van het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid, mede op basis van de achtergrondstudie van het SCP.

Gebrek aan aandacht voor uitvoering

Opvallend is ook dat er relatief weinig aandacht is voor het functioneren van de betrokken diensten en bedrijven, ofwel voor de uitvoering van beleid, zeker nadat de beslissing tot privatisering of verzelfstandiging is genomen. Dat zien we niet alleen aan het gebrek aan aandacht voor de uitkomsten van evaluatiestudies, maar ook het faillissement van Kliq is niet nabesproken in het parlement.

Waar tijdens de parlementaire behandeling van besluiten tot privatisering en verzelfstandiging aandacht wordt besteed aan de betrokken diensten en bedrijven, gaat het voor twee aspecten: het personeelsbeleid en de rol van de organisatie in het beleidsproces. Zorgen om de gevolgen van besluiten tot privatisering of verzelfstandiging voor het personeelsbeleid zijn bijvoorbeeld in de casus van de post/telefonie (PTT) lange tijd reden om besluitvorming uit te stellen, zowel in de beginfase (als PTT nog bestaat) als later (bij de liberalisering van de postmarkt). Het arbeidsconflict bij de NS begin jaren 2000 speelt een belangrijke rol in de besluitvorming in die tijd. Over de gevolgen voor het personeel van privatisering van energiebedrijven worden wel een paar vragen gesteld, evenals bij de reïntegratiecasus maar uiteindelijk speelt dit vraagstuk een weinig prominente rol in beide casus. Zij houden besluiten in elk geval niet tegen.

Het tweede aspect, de rol van de organisatie in het beleidsproces, verwijst naar de invloed van organisaties zoals KPN en de NS op de regelgeving die aan het parlement wordt voorgelegd. In beide gevallen erkennen de ministers dat die invloed inderdaad erg groot is, maar dat dat komt doordat die organisaties nu eenmaal de kennis in huis hebben en zelfstandig zaken kunnen bepalen bijvoorbeeld over hun management. In de reïntegratiecasus stelt de minister zelfs expliciet dat hij geen of slechts beperkte invloed heeft op het verloop van de verzelfstandiging omdat het om een ZBO gaat.⁶³

⁶² Zie ook: WRR (2012), *Vertrouwen in burgers*, Den Haag, WRR-rapport p. 88.

⁶³ Zie hoofdstuk 4 van het deelrapport, Kamerstuk I 2012/13, C, C.

Het parlement spreekt echter alleen met de minister en niet – of in elk geval niet rechtstreeks – met de betrokken organisaties. Indirect zijn er overigens wel allerlei contacten, zoals lobbyactiviteiten, werkbezoeken en informatie-uitwisselingsmomenten. Beide Kamers maken bovendien gebruik van andere instrumenten om gevoed te worden met informatie uit de samenleving of de betrokken beleidssectoren, zoals het organiseren van hoorzittingen.

Meer publieke belangen

Al met al ligt de nadruk dus sterk op publieke belangen met een economische kleur: marktwerking (concurrentie), keuzevrijheid voor burgers, lagere tarieven. Andere publieke belangen komen minder aan bod of pas gaandeweg de beraadslagingen. Zo wordt in de energiecasus pas in latere aanleg gesproken over de mogelijkheid dat onafhankelijk netbeheer het ook makkelijker maakt om decentraal opgewekte stroom (door verbruikers zelf) te ontsluiten, hetgeen bijdraagt aan duurzaamheid.

De opkomst van nieuwe publieke belangen in de discussie is geen slechte zaak; het past ook bij het dynamische karakter van publieke belangen waarover we in hoofdstuk 5 schrijven. Maar het toont wel het aan dat het parlement vooral de redenering in de beleidsvoorstellen heeft gevolgd en zich weinig rekenschap heeft gegeven van welke andere mogelijke belangen in het geding zouden kunnen zijn en of die voldoende zijn geborgd. Dat is wel de taak van een parlement, als belangrijk instituut in de democratische rechtsstaat.

Een zelfbewuster parlement

De commissie is tenslotte ook getroffen door de betrekkelijk geringe aandacht van het parlement voor de consequenties die de transformatie van de rijksdienst heeft voor zijn eigen functioneren. Privatisering en verzelfstandiging vermindert de zeggenschap van het parlement. Maar de verzelfstandigde en geprivatiseerde organisaties in het casusonderzoek voeren publieke taken uit en de bijbehorende publieke bevoegdheden vragen om publieke verantwoording. Na verzelfstandiging of privatisering is dat echter niet meer alleen in handen van het parlement; sturing en verantwoording zijn een zaak geworden van meerdere actoren.

In hoofdstuk 6 zal de commissie betogen dat daarom nieuwe sturings- en verantwoordingsinstrumenten nodig zijn. Hier willen we opmerken dat deze consequentie van privatisering en verzelfstandiging de rol van het parlement in de ogen van veel burgers vertroebelt; het is hun onduidelijk waar het parlement («de politiek») nu nog wel over gaat en waarover niet (zie ook hoofdstuk 5). Daarom is een nadere reflectie van het parlement op zijn eigen werkwijze als democratisch gekozen orgaan nodig.

In feite treden de Kamers de complexiteit van beleid en wetgeving tegemoet met een parlementair apparaat dat is toegesneden op een verouderde situatie. In een ingewikkelde (internationale) wereld, waarin het vestigen en in stand houden van stabiele verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving bijzondere aandacht vraagt, is het van belang dat het parlement zijn eigen positie en bevoegdheden bewaakt en doelstellingen voor de langere termijn weet vast te houden. Een regering die betrokken is in een complex overheidsapparaat en tal van internationale bestuurlijke verhoudingen, behoort een sterk en zelfbewust nationaal parlement tegenover zich te vinden. Dat kan overigens inhouden dat het parlement zich niet meer met alle beslissingen wil of moet bemoeien.

4.3. Conclusies en duiding van problemen

De belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk zijn:

- De parlementaire besluitvorming is over het algemeen gedegen, maar was aanvankelijk ook volgend en reactief. Beleidsalternatieven werden niet verkend en ook werd niet gevraagd naar toetsing of meting vooraf. De houding van de Kamers is als zoekend te kwalificeren.
- Beide Kamers worden in toenemende mate kritisch, zowel op de inhoud van besluiten als op het verloop van de besluitvorming, en proberen greep op de ontwikkelingen te houden. Deze ontwikkeling is vooral zichtbaar binnen dossiers. Tussen dossiers vindt weinig tot geen afstemming plaats. Ook zijn er weinig dwarsverbanden met generiek beleid.
- Beide Kamers brengen meer dan eens fundamentele bezwaren naar voren tegen voorstellen, maar dit heeft de doorgaande trend niet veranderd. De debatten over privatisering en verzelfstandiging zijn vaak instrumenteel van aard en aanpak. Principiële debatten over de hoofdlijn van de besluitvorming komen nauwelijks uit de verf.
- Het parlement is zich bewust van het fundamentele karakter van de besluitvorming, maar heeft moeite overzicht te krijgen over alle ontwikkelingen of samenhang te zien met eerdere besluiten of generiek beleid. Zo wordt de totale omvang en bestuurlijke reikwijdte van de verzelfstandigingsoperatie pas duidelijk door rapporten van andere partijen zoals de Algemene Rekenkamer.
- De Kamers hebben geconstateerd dat ontwikkelingen in de praktijk niet altijd liepen zoals verwacht. Dat geldt bijvoorbeeld voor de liberalisering van de post, de splitsing tussen de NS en ProRail, en de privatisering van (niet-geïntegreerde) energiebedrijven. Dit vergrootte de kritische aandacht van het parlement en leidde tot een behoefte aan nieuwe maatregelen en meer parlementaire sturing.
- Hoewel de Kamer instemde met een verzelfstandiging van de uitvoering ten opzichte van het beleid, speelt de uitvoering van dat besluit zich af buiten het gezichtsveld van het parlement. Er zijn geen nieuwe instrumenten voor democratische controle op de uitvoering via het parlement in de situatie na verzelfstandiging en privatisering (zie ook hoofdstuk 6). Nulmetingen worden zelden gedaan. Evaluaties die wel worden uitgevoerd, worden niet systematisch besproken in het parlement.
- De belangen van de burger komen weinig aan bod in de beleidsvoorstellen en parlementaire beraadslagingen. Als er aandacht is voor de burger dan is sprake van een eenzijdig beeld: de burger als consument. Enerzijds moet die consument meer mogelijkheden krijgen (keuzevrijheid, lagere tarieven), en anderzijds moet de burger worden beschermd (meer toezicht, extra maatregelen). De burger vervult echter meerdere rollen, zoals co-producent van beleid, ingezetene en kiezer. Die aspecten komen minder aan bod.
- De Eerste Kamer heeft zich meer dan eens ontevreden getoond over haar gebrek aan betrokkenheid bij belangrijke besluitvorming. Bij besluiten die ingrijpen op de publieke inrichting van Nederland wil de senaat in positie worden gebracht om als *chambre de réflexion* haar rol te kunnen spelen.

Als we deze conclusies proberen te duiden dan valt op dat het parlement zich diepgaand heeft beziggehouden met vraagstukken die ook voor haar nieuw waren. Voor beide Kamers was het echter een opgave om overzicht te houden over alle ontwikkelingen en de effecten van beleid goed in te

kunnen schatten. Daardoor namen ze regelmatig besluiten die in een volgende fase om correctie of nieuwe maatregelen vroegen. Zo ontstonden in latere fasen inzichten die in een eerdere fase behulpzaam waren geweest.

De privatiseringen en verzelfstandigingen in de jaren '80 werden nauwelijks begeleid door inzichten over het functioneren van markten. Als er in de jaren '90 aandacht komt voor de gevolgen van privatisering en verzelfstandiging, wordt een voorzichtiger koers gekozen. De opkomst van interne verzelfstandigingen, een minder vergaande vorm dan uitplaatsing (externe verzelfstandiging), houdt hiermee verband. En als er na 2000 aandacht komt voor het wegen van publieke belangen, worden privatisering en verzelfstandiging aan scherpere condities gebonden, zoals de Kaderwet ZBO beoogde. Een resultaat hiervan was uiteraard toenemende bemoeienis en een stapeling van maatregelen.

Zonder twijfel is er sprake van toegenomen aandacht voor parlementaire sturing. Na 2000 is het parlement zich steeds bewuster geworden van zijn eigen invloed op dit terrein. Dit toont een zekere ambivalentie met betrekking tot het loslaten van sturingsmogelijkheden.

Tot een heldere en definitievere ordening en inrichting van het sturingsvraagstuk heeft het niet geleid, mede door de ontbrekende bezinning op de taak en het functioneren van de Staat. Het beeld van parlementaire zeggenschap is daardoor nog altijd diffuus. De hervorming van de rijksdienst vraagt om een parlement dat zich optimaal bedient van zijn parlementaire mogelijkheden.

De commissie is van oordeel dat een gecompliceerde overheid vraagt om een parlement dat zich versterkt op het punt van democratische controle. Gecompliceerde besluitvorming vraagt een extensieve en meer systematische inzet van parlementaire middelen. De commissie vindt dat parlementaire zelfreflectie geboden is. De toegenomen belangstelling voor evaluatie en sturing, voor het gebruik van het onderzoeksinstrument en het versterken van de eigen informatiepositie laat zien dat er reeds een ontwikkeling is ingezet. Het is terecht dat de Kamer niet alleen afhankelijk wil zijn van ministeriële informatiestromen en bovendien uit is op versterking van eigen capaciteit en beschikbare hulpbronnen tegenover die van de ministeries.

In de rest van dit hoofdstuk richten we ons op voorstellen ter versterking van het parlement en de parlementaire besluitvorming. Het gaat concreet om de versterking van de informatiepositie van het parlement, de verbinding met en controle op de uitvoeringspraktijk en de verbreding van parlementaire instrumenten die het ten dienste (kunnen) staan. Deze drie aspecten behandelen we nu achtereenvolgens. In hoofdstuk 5 en 6 zullen we meer ingaan op respectievelijk de aandacht voor publieke belangen en het ontwikkelen van nieuwe instrumenten voor sturing en verantwoording.

4.4. Versterking informatiepositie

Het initiatief tot privatisering en verzelfstandiging kwam in de door ons onderzochte casus steeds van de zijde van de regering. Ook de informatie waarover het parlement beschikte kwam doorgaans van de zijde van de regering. De traditionele werkwijze van zowel de Tweede als Eerste Kamer is erop gericht aanvullende of contrasterende informatie via eigen kanalen

te mobiliseren. De complexiteit en omvang van de maatregelen stellen echter hoge eisen aan de kwaliteit van dergelijke benodigde informatie.

Goede parlementaire behandeling van ingewikkelde vraagstukken vergt deskundigheid die niet altijd zonder meer voorhanden is. Kamerleden gaven bijvoorbeeld in de openbare gesprekken aan dat het niet altijd eenvoudig was voorstellen op het gebied van privatisering en verzelfstandiging vanwege de inherente complexiteit op zijn merites te beoordelen (Jurgens). Fracties zijn ook niet altijd in staat informatie via informele netwerken te mobiliseren. Wil het parlement een onafhankelijke toets van de van regeringszijde voorgelegde informatie dan dient het daar zelf voor zorg te dragen.

Rond de besluitvorming met betrekking tot privatisering en verzelfstandiging is te zien dat parlementariërs meer en meer behoefte kregen aan zo'n onafhankelijke toets. In 1995 heeft de Tweede Kamer daarom bijvoorbeeld opdracht gegeven tot een onderzoek inzake de NS en in 2002 liet ze KPMG een rapport maken over Kliq. Rapporten van allerlei aard en herkomst zijn een steeds grotere rol gaan spelen in de parlementaire besluitvorming, bijvoorbeeld ook het rapport van het CPB in de energie-casus over de kosten en baten van splitsing van netwerk en bedrijven.

De Tweede Kamer heeft inmiddels de beschikking over een eigen onderzoeksbureau. De Eerste Kamer maakt meer en meer gebruik van hoorzittingen – en nu ook van parlementair onderzoek – om haar informatiepositie te versterken. In beide Kamers van het parlement is er dus zeker aandacht voor deskundige informatie en advies. Het toegenomen belang hiervan onderstreept de betekenis die wordt gehecht aan gedegen parlementaire besluitvorming.

Dit onderzoek naar privatisering en verzelfstandiging onderschrijft het belang van deze ontwikkeling. De vraag is evenwel of het Nederlandse parlement – in omvang niet groot⁶⁴ – in voldoende mate berekend is op zijn wetgevende en controlerende taak in de onderzochte casus, maar ook in het algemeen na de grote aantallen privatiseringen en verzelfstandigingen die hebben plaatsgevonden (zie het overzicht in bijlage 3 van het deelrapport).

In een aantal gevallen heeft het parlement onvoldoende zicht weten te verwerven op de consequenties van parlementaire besluitvorming, zoals het faillissement van Kliq in de reïntegratiecasus, de niet zo goed geslaagde liberalisering van de post, het meeverkopen van het telefonienetwerk, en de splitsing van de NS en ProRail. Controle op gevoerd beleid vindt dikwijls plaats aan de hand van incidenten in de uitvoeringspraktijk en niet systematisch aan de hand van vaste evaluatiemomenten. Informatie die er nu al wel is wordt lang niet altijd systematisch benut, zoals ons onderzoek naar de evaluaties van ZBO's heeft laten zien. Maar ook met betrekking tot Europese besluitvorming wordt vaak onvoldoende geverifieerd – door het parlement zelf – wat Brussel precies vraagt en wat de nationale beleidsruimte is (vergelijk hoofdstuk 3).

De versterking van de informatiepositie van het Nederlandse parlement is echter niet alleen een kwestie van informatie. Het is ook een kwestie van focus en het efficiënt inzetten van parlementaire instrumenten. Hoorzittingen en eigen onderzoek ondersteunen de parlementaire behandeling als ze goed ingericht zijn. In de organisatie van het parlement zijn verbeteringen aan te brengen die helpen de grotere vraagstukken die zich

⁶⁴ Zo bezien bestaat de Eerste Kamer uit 20 FTE. Ter vergelijking: in België is dit 71 FTE. In Frankrijk, een land met vier keer zoveel inwoners als Nederland, 348 FTE.

over meerdere parlementaire termijnen heen uitstrekken, in het oog te houden. Over het creatief benutten van parlementaire instrumenten komen we later te spreken. Eerst behandelen we de noodzaak van versterking van parlementaire aandacht voor de praktijk van de beleidsuitvoering.

4.5. Aandacht voor beleidsuitvoering

Het scheiden van beleid en uitvoering is een belangrijk beleidsadagium geweest en aanjager van de verzelfstandiging van delen van de ambtelijke organisatie. Het is één van de reorganisaties van de rijksdienst die zich in stilte voltrok. Het parlement steunde dit beleid doorgaans, maar was er vaak alleen zijdelings bij betrokken. De uitvoering van besluiten tot privatisering en verzelfstandiging krijgt over het algemeen weinig aandacht, tenzij er incidenten zijn (zoals bij KPN en de NS).

Waar de uitvoering van rijksbeleid effectief op afstand komt te staan van de rijksoverheid, heeft dit consequenties voor het parlement, met name voor de controlerende taak van de Tweede Kamer. Niet altijd is duidelijk wat de verzelfstandiging van delen van de rijksdienst betekent in termen van democratische verantwoording; de begrenzing van de ministeriële verantwoordelijkheid voor ZBO's is bijvoorbeeld nimmer duidelijk aangegeven.⁶⁵ Ook bij externe verzelfstandiging blijft de minister eindverantwoordelijk.

Van een vermindering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid is geen sprake, wel van een inhoudelijke beperking. Na verzelfstandiging is de uitvoeringsverantwoordelijkheid nadrukkelijk belegd bij de verzelfstandigde organisatie zelf, bijvoorbeeld voor het klachtrecht van burgers over de dienstverlening. Deze situatie schept een diffuus beeld, waar met name de Tweede Kamer zich niet altijd bij lijkt neer te willen leggen. Zij blijft de minister soms aanspreken op diens uiteindelijke verantwoordelijkheid.

De onduidelijke positie van het parlement ten opzichte van verzelfstandigde organisaties wordt versterkt doordat ministeries de organisaties blijven beschouwen als onderdeel van het ministeriële kader. De gebrekkige toepassing van de Kaderwet ZBO weerspiegelt dit.⁶⁶

De commissie is van oordeel dat in het proces van verzelfstandiging niet systematisch is nagedacht over het gewenste patroon van toezicht en verantwoordelijkheid dat zou moeten ontstaan na verzelfstandiging. Nu blijven verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties in een onduidelijke en niet-gedefinieerde afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van moederdepartementen functioneren. In hoofdstuk 6 geeft de commissie haar advies over de gewenste ontwikkeling die gevolgd zou moeten worden. Hier constateren wij slechts dat het politiek-bestuurlijke arrangement rondom uitvoeringsorganisaties niet de gewenste transparantie bezit die ze uit oogpunt van democratische controle en legitimatie zou moeten hebben.

In situaties die onduidelijk zijn wordt ook het zicht op in te nemen posities en rollen onduidelijk. Het proces van verzelfstandiging had moeten leiden tot een verscherpte interesse van het parlement voor de praktijk van de uitvoering van rijksbeleid. De Kamers hadden zichzelf een sterke rol kunnen geven in de evaluatie van de effecten van de verzelfstandigingsoperaties.

⁶⁵ Er wordt vaak van uitgegaan dat de minister verantwoordelijk is voor (1) het beleid dat een ZBO uitvoert, (2) het besluit om de uitvoering van dat beleid aan een ZBO op te dragen, en (3) het toezicht op het ZBO. Zie: M. Bovens, *De vierde macht revisited: Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*, (oratie Utrecht), 13 september 2000; S. van Thiel (2011), *Zelfstandige bestuursorganen en de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid*, in: R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht*, Amsterdam, Leiden/Amsterdam University Press, p. 457–475.

⁶⁶ Kamerstuk II 2011/12, 33 147, nrs. 1–3; Algemene Rekenkamer, *Kaderwet ZBO's: reikwijdte en implementatie*, juni 2012.

Hiervoor is echter onvoldoende oog geweest. In plaats daarvan bleef de traditionele opvatting over onverminderde ministeriële verantwoordelijkheid gelden voor de uitvoering van beleid. Terwijl de uitvoering van rijksbeleid zich op grotere afstand van de minister ging bevinden, bleef het parlement volharden in het aanspreken van de minister op allerlei zaken en incidenten. De zich drastisch wijzigende situatie bij de rijkdienst vroeg echter om vernieuwde vormen van parlementair toezicht en controle, maar deze bleven uit. De klassieke interpretatie van ministeriële verantwoordelijkheid bleef de boventoon voeren. Misschien dat dit mede komt door de zogenoemde «oekaze van Kok» die directe contacten tussen ambtenaren en parlementariërs verbood; hierdoor verliep alle communicatie nog uitsluitend via de minister.

Dit alles leidde niet tot een verhoogde alertheid bij het parlement voor de praktijk van de uitvoering, terwijl zich hier grote systeemveranderingen voltrokken. Die systeemveranderingen betroffen ook de relatie tussen burger en rijksoverheid. Een burger die zich wil beklagen over de wijze van behandeling door een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie kan niet meer de route bewandelen via het parlement; klachten worden in eerste instantie door de organisatie afgehandeld. Niet alleen uitvoeringsorganisaties waren dus op afstand van de overheid gezet, ook de burger kwam meer op afstand van zijn volksvertegenwoordigers te staan.

Belangrijke verbindingen, in ieder geval in de publieke communicatie, raakten hierdoor verbroken. Dit manco laat zich alleen herstellen als het parlement de uitvoering van beleid systematischer – en niet (alleen) op details – aandacht gaat geven. Dit kan bestaan uit vaste evaluatiemomenten, of het aanbrengen van toezicht en controle en inspraakmogelijkheden op de juiste plaatsen en momenten. Zo is bijvoorbeeld in de reïntegratiecasus een landelijke cliëntenraad opgenomen en is inspraak via bijvoorbeeld klantenpanels bij ZBO's wettelijk mogelijk ingevolge de Kaderwet ZBO.

Ook is het nodig de fictie te doorbreken dat beleid en uitvoering volstrekt gescheiden werelden zijn of dat beleid altijd voorafgaat aan de praktijk van de uitvoering. Beleidsvorming die los is komen te staan van de praktijk van de uitvoering en niet leert van die praktijk, blijft te theoretisch. En een uitvoeringspraktijk die zich onafhankelijk van centrale beleidsimpulsen ontwikkelt verliest het contact met een breder politiek-bestuurlijk kader. In het belang van democratische legitimatie en verantwoording dient ook het parlement deze samenhangen niet uit het oog te verliezen.

De beide Kamers zijn nog altijd meer gericht op het proces van wetgeving en beleid dan op de uitvoering, terwijl de Eerste Kamer zich toch ook ten doel stelt om niet alleen op de kwaliteit van wetgeving maar ook op de uitvoerbaarheid ervan te letten. Hoewel er in de afgelopen decennia meer aandacht is gekomen voor effectrapportages en uitvoeringstoetsen beschikt het parlement over beperkte instrumenten om meer zicht te krijgen op de effecten van wetgeving en beleid en op de uitvoeringspraktijk. Het is onbevredigend wanneer het parlement incidenten moet aangrijpen om een breder beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk. Beter is het procedures en instrumenten in het leven te roepen die garant staan voor een meer systematische monitoring en evaluatie van de uitvoeringspraktijk van wetgeving en beleid. In dit rapport doet de commissie daarvoor voorstellen.

4.6. Parlementaire instrumenten

Het onderzoek dat de commissie heeft uitgevoerd laat bepaalde patronen zien in de parlementaire besluitvorming met betrekking tot privatisering en verzelfstandiging over de tijd heen. Voor het ingezette beleid in de jaren '80 was de parlementaire steun breed, zowel in de casus als in het generieke beleid (zoals staatsdeelnemingenbeleid). De privatisering van overheidsbedrijven met een economische functie is vrij geruisloos verlopen in die tijd. De privatisering en verzelfstandiging van publieke diensten zoals het openbaar vervoer riep gaandeweg een sterkere discussie op.⁶⁷

De vraag hoe publieke belangen geborgd dienden te worden deed zich voor, maar leidde niet tot een wezenlijke koersverandering. Terwijl in omliggende landen als Duitsland en Frankrijk privatisering van de post en het spoor niet aan de orde was, probeerde het Nederlandse parlement de vinger aan de pols te houden bij de introductie van marktwerking op deze terreinen of stond van tijd tot tijd stevig op de rem. Dit leidde tot een onduidelijke koers. Toen er vanaf 2000 een kritischer stemming rondom privatisering, verzelfstandiging en marktwerking ontstond, vroeg de Tweede Kamer om evaluaties en bezag ze ook de eigen besluitvorming met een meer kritische blik. Die kritische blik betrof vier aspecten. In de eerste plaats is onduidelijk wanneer nu wel of niet voor wetgeving was – of had moeten worden – gekozen. In de door ons onderzochte casus wordt voor verschillende wettelijke instrumenten gekozen, soms wetgeving maar soms andere vormen zoals contracten en concessies. Die verschillen leidden ook tot veelvormigheid in de geldingskracht en geldingsduur van besluiten.

In de tweede plaats worden soms zaken over het hoofd gezien, met name als het om borging van publieke belangen gaat en/of effecten voor burgers. Denk bijvoorbeeld aan de discussie over het vaststellen van tarieven door de NS waar uiteindelijk een rechterlijke uitspraak nodig was om duidelijkheid te verschaffen.⁶⁸

In de derde plaats zijn sommige besluitvormingsprocessen intensiever gevolgd en gemonitord dan anderen, waardoor de informatiepositie van het parlement varieerde. In de reïntegratiecasus werd de SUWI-discussie als «groot project» aangemerkt waardoor er veel meer tussentijdse evaluaties en onderzoeken werden gehouden en de Tweede Kamer dus beter de vinger aan de pols kon houden. Dergelijke verzwaarde procedures komen de zorgvuldigheid van de besluitvorming ten goede.

In de vierde plaats wordt soms ingestemd met een te grote mate van verlies aan zeggenschap; meer dan eens heeft vooral de Tweede Kamer aangegeven zeggenschap te willen behouden, maar moest ze ook tot de conclusie komen dat ze deze kwijt was geraakt. Dat leidde tot ad hoc reparaties zoals addenda bij bestaande besluiten of nieuwe wetgeving; denk bijvoorbeeld aan het privatiseringsverbod in de energiecasus, of de aanvullende afspraken bij het Hoofdlijnencontract tussen de NS en de minister in 1995. Discussies over het politieke primaat en democratische verantwoording dienen echter niet ad hoc te worden gevoerd, maar vragen om een degelijke bezinning.

Voor de Eerste Kamer komt hier nog iets bij. Aangezien de Eerste Kamer in de reguliere gang van parlementaire besluitvorming pas aan de beurt is als wetgeving haar bereikt, was het van haar eigen initiatief afhankelijk of

⁶⁷ WRR (2012), *Vertrouwen in burgers*, Den Haag, WRR-rapport nr. 88.

⁶⁸ Zie hoofdstuk 5 van het deelrapport, Kamerstuk I 2012/13, C, C.

ze betrokken werd bij besluitvorming met betrekking tot privatisering en verzelfstandiging. De instrumenten van de Kamer om dat te doen zijn beperkt. Wel werd in het afgelopen decennium het beleidsdebat geïntroduceerd en ontwikkeld. Beleidsdebatten worden echter niet vaak gehouden en vergen nauwkeurige voorbereiding om politiek vruchtbaar te zijn.⁶⁹

Beleidsdebatten bieden in principe echter wel de gelegenheid om met de regering van gedachten te wisselen over de hoofdlijnen van het beleid. Over privatisering en verzelfstandiging heeft de Eerste Kamer geen beleidsdebatten gehouden. Wel heeft de Eerste Kamer in een aantal casus aangegeven in een te laat stadium betrokken te zijn geworden bij ingrijpende wetgeving, bijvoorbeeld bij de NS. Bij die gelegenheden werd ook duidelijk dat de Eerste Kamer veel reserves had bij de operaties die leiden tot privatisering en verzelfstandiging van vroegere overheidsdiensten zoals in de energiecasus.

Deze ontwikkeling maakt duidelijk dat bij de aanvang van de parlementaire discussies niet altijd duidelijk is op welke wijze zowel de Eerste als Tweede Kamer kon komen tot de beste besluitvorming. Juist omdat privatisering en verzelfstandiging ook inhouden dat er minder regels zijn en meer autonomie voor de uitvoeringsorganisaties was er een zekere terughoudendheid met betrekking tot wetgeving, monitoring en evaluatie.

Naar de opvatting van de commissie had het parlement evenwel sterker moeten inzetten op deze instrumenten. Duidelijker had moeten zijn binnen welk publiekrechtelijk stramien geopereerd werd. Ook had de instemming met de voorgestelde privatiseringen en verzelfstandigingen sterker gebonden moeten worden aan evaluatietermijnen en had het parlement moeten inzetten op monitoring van de praktijk.

Doordat ze dit in onvoldoende mate deed, had het parlement geen grip meer op de ontwikkelingen nadat besluiten waren genomen, en ze steeds kritischer werd over de resultaten daarvan. De commissie beveelt daarom aan dat het parlement als volksvertegenwoordiging en controleur van de regering ten minste bij toekomstige besluiten meer en beter gebruik maakt van de instrumenten die haar ter beschikking staan dan wel nieuwe instrumenten ontwikkelt en benut die passen bij de situatie die ontstaat na privatisering of verzelfstandiging. Ook verdient het aanbeveling als nieuwe besluiten pas worden genomen nadat oudere besluiten zijn geëvalueerd.

4.7. Parlementaire besluitvorming

Parlementaire besluitvorming is altijd de resultante van een politiek proces. Niettemin hebben beide Kamers van de Staten-Generaal een eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de besluitvorming. De kracht van een parlement hangt samen met een vertrouwenwekkende behartiging van de toegekende bevoegdheden. De Kamers moeten zich daarom voortdurend bezinnen op hun eigen werkwijzen en de verbetering daarvan.

De commissie heeft zich de vraag gesteld welke lessen te trekken zijn uit de geschiedenis van de parlementaire besluitvorming over privatiseringen en verzelfstandigingen van overheidsdiensten. Op grond daarvan doet ze verbetervoorstellen. Als commissie ingesteld door de Eerste Kamer richten deze voorstellen zich in eerste instantie op het functioneren van de

⁶⁹ Zie het verslag van het openbare gesprek met oud-senatoren Timmerman-Buck, Veling en Leijnse, Kamerstuk I 2012/13, C, D.

Eerste Kamer. Maar deze verbetervoorstellen raken natuurlijk de hele keten van parlementaire besluitvorming. De Eerste Kamer spreekt zich ten principale altijd uit over de hele keten van parlementaire besluitvorming en daarmee dus ook over de handelingen van de Tweede Kamer. Teneinde de kwaliteit van de wetgeving te vergroten zijn de eerste stappen in de wetgevingsketen van cruciaal belang.

De commissie is van oordeel dat duidelijker moet worden aan welke wettelijke kaders toekomstige privatiseringen en verzelfstandigingen gebonden zijn. Er is in het algemeen meer behoefte aan publiekrechtelijke kaders om publieke belangen te borgen. Ook zal bij de introductie van marktwerking in nieuwe sectoren door het parlement meer onderzoek dienen te worden verricht naar de voorwaarden en grenzen van dergelijke grote operaties. Dit hoeft niet altijd nieuw onderzoek te zijn; er zijn al veel (internationaal) beschikbare empirische gegevens.

Voorts moeten verzwaarde procedures worden toegepast in geval van omvangrijke en complexe wetgeving. De beide Kamers kunnen dan voorwaarden stellen aan de behandeling van wetsvoorstellen en maatregelen. Die voorwaarden kunnen worden ontleend aan het besliskader dat de onderzoekscommissie hiervoor speciaal heeft opgesteld (bijlage 2).

Het parlement zou er voorts goed aan doen om op vaste momenten gevoerd beleid te evalueren. Dit moet op een systematische manier gebeuren, te beginnen met het definiëren van parameters op basis waarvan het beleid in de uitvoering wordt getoetst. Vervolgens dienen er instrumenten voor de monitoring van die parameters te worden afgesproken, alsmede termijnen om op zorgvuldige wijze resultaten te kunnen vaststellen. De Tweede Kamer houdt op deze wijze nadrukkelijk een controlerende rol.

Van groot belang is tenslotte dat er een (goede) relatie tot stand komt tussen extern verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties en het parlement. Uit oogpunt van democratische legitimatie en verantwoording is het goed dat de Tweede Kamer meer zicht krijgt op de uitvoeringspraktijk van grote publieke instellingen. Dat kan worden bereikt door het tot stand brengen van een meer rechtstreekse verbinding tussen deze organisaties en de Tweede Kamer. De Kamer zou zich bijvoorbeeld periodiek kunnen richten op een systematischere evaluatie van de uitvoeringspraktijk en de uitvoerende verantwoordelijkheid van ZBO's, al dan niet in aanwezigheid van de betrokken minister die uiteindelijk verantwoordelijk blijft voor het uitgevoerde beleid. In hoofdstuk 6 gaan we nader in op deze aanbeveling.

4.8. Rol van de Eerste Kamer

De Eerste Kamer richt zich in de gehele keten van parlementaire besluitvorming op de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetgeving. Dit is de rol die ze wenst te spelen onder erkenning van het politieke primaat van de Tweede Kamer, waarmee ze in een complementaire werkrelatie haar constitutionele taak vervult. De Eerste Kamer richt zich op het proces van wetgeving, waaraan zij aan het eind van de parlementaire behandeling haar finale goedkeuring hecht, maar spreekt zich ook uit over gevoerd beleid.

De Grondwet beperkt de Eerste Kamer niet in het gebruik van haar bevoegdheden die in principe zeer ruim zijn. Hoewel de Eerste Kamer het recht van initiatief en amendement ontbeert, kan ze zich uitspreken over de volle breedte van gevoerd regeringsbeleid en de wetgeving. In de loop der jaren is de Eerste Kamer zich gaan toeleggen op het toetsen van de kwaliteit van de wetgeving. Daarbij let ze niet alleen op interne en externe consistentie en op constitutionele houdbaarheid, maar ook op het praktische aspect van de uitvoerbaarheid van wetgeving.

Dat ook de Eerste Kamer zich op eigen wijze wenst uit te spreken over het algemene regeringsbeleid blijkt niet alleen uit de jaarlijkse Algemene Beschouwingen, maar ook uit het fenomeen van de beleidsdebatten. In zekere zin kan de intensievere wijze waarop de Kamer sinds een aantal jaren gebruik maakt van dit instrument worden gezien als een uitdrukking van de wens om bredere invloed uit te oefenen op de richting van het gevoerde beleid. Van beleidsdebatten kan een richtinggevende impuls uitgaan voor wetgeving en beleid.

In dit licht is het begrijpelijk dat de Eerste Kamer niet altijd gelukkig is geweest met het feit dat ze soms laat werd betrokken bij de besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging. Hoewel de grote vraagstukken rond privatisering en verzelfstandiging wel aan de orde zijn geweest bij de Algemene Beschouwingen, lenen die gelegenheden zich niet voor een specifiek en diepgaand debat over dit aspect van het algemene regeringsbeleid. Het is dus aan de Eerste Kamer zelf om de eigen agenda zo in te richten dat ze kan toekomen aan een debat over dergelijke aspecten van het gevoerde beleid.

De vraag doet zich uiteraard voor of het aan de Eerste Kamer is zich in een vroeg stadium uit te spreken over uitgangspunten van wetgeving en fundamentele aspecten van regeringsbeleid. De commissie constateert evenwel dat de Eerste Kamer zich in een ontwikkeling bevindt waarin dit inmiddels praktijk is geworden.

Er zijn in elk geval twee dwingende redenen om in een vroegtijdig stadium betrokken te zijn bij omvangrijke en complexe wetgevingstrajecten. De eerste reden is dat de Eerste Kamer niet over de instrumenten beschikt wetgeving te wijzigen. Wel kan ze gebruik maken van haar vetorecht. De Eerste Kamer kan zich echter niet goed kwijten van haar taak – de beoordeling van de kwaliteit van de wetgeving – terwijl haar vetostem⁷⁰ haar dwingt tot instemming of afkeuring zondermeer. Vooral bij complexe wetgeving is dat een onbevredigende situatie, waarvoor ook de novelle-procedure niet altijd een oplossing biedt. Het is dus van belang dat de Eerste Kamer in een vroegtijdig stadium kan laten weten op welke wijze ze wetgeving zal beoordelen.

De tweede reden om in een vroeg stadium betrokken te zijn bij algemeen beleid en de definiëring van de noodzaak van wetgeving, heeft te maken met het gewicht van de maatregelen zelf. Het zou niet zo moeten zijn dat maatregelen die de constitutie van de Nederlandse publieke samenleving raken tot stand komen buiten de Eerste Kamer om. De Eerste Kamer heeft met betrekking tot de besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging laten weten dat zij een actievere rol heeft willen spelen.

Een pro-actievere rol van de Eerste Kamer raakt op geen enkele wijze het politieke primaat van de Tweede Kamer. Door haar uitgebreidere bevoegdheden en directe kiezersmandaat blijft de Tweede Kamer in de

⁷⁰ De Eerste Kamer heeft geen recht van amendement en beoordeelt dus wetsvoorstellen in zijn geheel.

positie van voornaamste medewetgever en controleur van de regering. De Eerste Kamer maakt gebruik van haar eigen bevoegdheden als zij zich richt op de beoordeling van de kwaliteit van de wetgeving en de weging van het regeringsbeleid in het licht van het algemeen belang.

De Eerste Kamer kan hierbij nog nadere invulling geven aan het criterium van de uitvoerbaarheid van wetgeving als aspect van de kwaliteit van wetgeving. De Eerste Kamer vergewist zich thans niet zelf van de uitvoerbaarheid van wetgeving en daardoor blijft dit criterium een marginale toets die iedere fractie op eigen wijze invult. De Eerste Kamer zou systematischer aandacht kunnen geven aan de effecten en uitvoeringspraktijk van wetgeving. Dat zou bijvoorbeeld ook kunnen door de Raad van State om advies over een wetsvoorstel te vragen, wanneer een voorstel sterk gewijzigd is ten opzichte van de eerdere versie waar de Raad van State zich al over heeft uitgesproken.

De Eerste Kamer zou zich in het bijzonder kunnen ontfermen over de kwaliteit van het openbaar bestuur. Het is de onderzoekscommissie opgevallen dat het Nederlandse parlement geen gelegenheid neemt om van tijd tot tijd te spreken over de kwaliteit van het openbaar bestuur. De Eerste Kamer zou periodiek een debat over «staat van het openbaar bestuur» kunnen voeren. Niet alleen de aard, betekenis, aansturing en uitwerking van het verzelfstandigingsbeleid kan daarbij aan de orde komen, maar ook de kwaliteit en uitwerking van bijvoorbeeld het decentraliseringsbeleid of de wijze waarop decentrale besturen zich tot elkaar verhouden. Zo'n debat kan worden gevoerd door voorlichting van bijvoorbeeld de Raad van State (over onderwerpen zoals EU-beleid of staatsrechtelijke aspecten), of door andere adviesorganen zoals de WRR, de SER of andere.

De commissie doet daarvoor de aanbeveling om meer gebruik te maken van tijdelijke commissies die nader onderzoek doen naar beleidsvelden waar de Eerste Kamer belang in stelt. Hierbij kan de Eerste Kamer zich spiegelen aan de werkwijze van het Engelse Hogerhuis dat commissies in het leven roept om «long-term issues» nader te onderzoeken en daarover te rapporteren.⁷¹ Dat zijn tijdelijke of permanente commissies die zich bezig houden met grondwetszaken of met de uitvoering van complexe wetgeving in de praktijk.

De commissie beveelt tevens aan een tijdelijke commissie in het leven te roepen die zich richt op de kwaliteit van wetgeving met betrekking tot privatisering en verzelfstandiging. Hierbij gaat het om vragen die in dit rapport aan de orde zijn: de regeling van ministerieel toezicht, de bezinning op de «goede redenen» voor de oprichting van ZBO's, de voorwaarden waaraan uitvoeringsorganisaties dienen te voldoen, e.d.. Een tijdelijke commissie van deze aard kan de opdracht krijgen een beleidsdebat voor te bereiden en aldus meer diepgang te krijgen in het inzicht dat de Kamer wenst te ontwikkelen met betrekking tot de kwaliteit van de wetgeving, gelet op de uitvoering en het functioneren van die wetgeving in de praktijk.

4.9. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

- *Sterkere informatiepositie*: Het parlement moet haar informatiepositie bij medewetgeving versterken. Dit kan door het verrichten van eigen onderzoek, het horen van burgers en bestuurders en door de ontwikke-

⁷¹ Zie *Guide to the work of Committees*, www.parliament.uk/about/how/committees/select.

ling van een vaste systematiek van monitoring en evaluatie. Praktische voorbeelden daarvan zijn het laten uitvoeren van ex ante-onderzoeken en nulmetingen door de Algemene Rekenkamer en het laten evalueren van besluiten tot privatisering of verzelfstandiging. Deze evaluatiestudies moeten systematisch in het parlement worden besproken.

- *Meer aandacht voor uitvoering:* Verzelfstandiging en het op afstand plaatsen van overheidsdiensten vergen van het parlement meer aandacht voor de uitvoering van beleid. Dit moet een herkenbaarder onderdeel worden van de controlerende taak van de Staten-Generaal. Beide Kamers zouden hiervoor ruimte moeten maken bij de planning van werkzaamheden. Voor de parlementaire behandeling van ingrijpende besluiten zijn verzwaarde procedures mogelijk, zoals de aanwijzing van een voorgenomen besluit tot «groot project» waardoor de minister het parlement frequent monitoringrapportages moet verstrekken.
- *Eerste Kamer eerder betrekken:* De Eerste Kamer dient in een eerder stadium te worden betrokken bij de besluitvorming over privatisering of verzelfstandiging die raakt aan het bestuurlijk ontwerp van de Staat. De Eerste Kamer vormt het eindstation van de parlementaire besluitvorming en kan als *chambre de réflexion* een waardevolle bijdrage leveren aan de kwaliteit van de wetgeving en besluitvorming. De Eerste Kamer zelf kan hiertoe effectiever gebruik maken van beleids- en wetgevingsdebatten.
- *Tijdelijke commissies:* De Eerste Kamer stelt vaker tijdelijke commissies in met een specifieke taak, gericht op het doorlichten van de voorbereiding of uitvoeringspraktijk van wetgeving. In dit kader kunnen hoorzittingen en beperkte onderzoeken worden verricht, zoals ook in senaten van andere landen staande praktijk is; zie bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk. Ook kunnen dergelijke commissies toetsingskaders ontwikkelen voor omvangrijke besluitvormingsprocessen.

5. DE BURGER EN DE WEGING VAN PUBLIEKE BELANGEN

Eén van de karakteristieken van de periode na 2000 – de derde door ons onderscheiden fase in hoofdstuk 3 – is de toegenomen aandacht voor publieke belangen. Hierbij speelt ongetwijfeld de WRR-publicatie *Het borgen van publiek belang* uit 2000 een grote rol. De WRR betoogt daarin dat het in de voorafgaande fasen weliswaar niet ontbrak aan de onderkenning van publieke belangen, maar wel aan stelselmatige identificatie en borging ervan. In reactie daarop heeft de politiek – regering en parlement – in de navolgende jaren uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de borging van publieke belangen bij nieuwe voorstellen. Dit zien we bijvoorbeeld in het parlementaire debat over de NS, de energiesector en het staatsdeelnemingenbeleid na 2007.

Er is ambiguïteit in de discussie over wat publieke belangen zijn en welke publieke belangen bij een bepaald besluit in het geding (kunnen) zijn. De identificatie van een publiek belang hangt vaak samen met politieke opvattingen, er kunnen meerdere belangen tegelijkertijd in het geding zijn, soms zijn ze tegenstrijdig of variabel over de tijd. Mede daarom verzocht de Tweede Kamer de SER een advies te geven.⁷² Ook de SER concludeerde dat bij de besluitvorming over privatisering, verzelfstandiging en marktwerking de identificatie en operationalisatie van publieke belangen onvoldoende was geweest, maar wees de politiek op haar eigen verantwoordelijkheid om publieke belangen vast te stellen.

Het definiëren van publieke belangen is voor de politiek een blijvende opgave, zij het een lastige. In dit hoofdstuk poogt de commissie de discussie over publieke belangen en de weging ervan in de parlementaire besluitvorming een stap verder te brengen. De WRR en de SER geven aan dat publieke belangen die belangen zijn die de overheid zich aantrekt, maar dit zijn tautologische omschrijvingen. De commissie betoogt dat de politiek een breder begrip van publieke belangen dient te hanteren dan ze tot nu toe heeft gedaan. Er liggen inmiddels heel wat studies en aanbevelingen die in praktijk kunnen worden gebracht. Het debat over publieke belangen is ermee gediend als gepoogd wordt een nadere en bredere invulling te geven van publieke belangen.

De commissie doet daarvoor een handreiking door te wijzen op belangen die burgers zelf identificeren. Dit zijn belangen die in verband staan met het goed functioneren van de samenleving als geheel zoals een betrouwbare en veilige infrastructuur. Dit wordt tegenwoordig «maatschappelijke belangen» genoemd.⁷³ Het parlementaire onderzoek van de Eerste Kamer is mede geïnspireerd vanuit zorg over de effecten van privatiseringen en verzelfstandigingen op de maatschappelijke belangen die burgers raken. In deze formulering worden publieke belangen gekoppeld aan ervaringen en percepties van burgers.

De commissie heeft daarom het SCP opdracht gegeven een onderzoek te doen naar de percepties van burgers met betrekking tot privatisering en verzelfstandiging.⁷⁴ In dit hoofdstuk zullen we gebruik maken van de bevindingen uit het SCP-rapport, naast de casuïstische onderzoeken die de commissie zelf heeft uitgevoerd.

Publieke belangen vervullen een brugfunctie tussen burgers en overheid (paragraaf 5.1). De overheid moet, namens de burgers, publieke belangen zorgvuldig behartigen. Doen overheden dat niet dan vinden ze een ontevreden burger tegenover zich. Die ontevreden burger zal de overheid

⁷² SER (2010), *Overheid én markt: het resultaat telt!*, Den Haag.

⁷³ Deze term is ontleend aan het WRR-rapport (2012), *Vertrouwen in burgers*. Den Haag, WRR-rapport 87, p. 20 en WRR (2000), *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, WRR-rapport 56, p. 19–20.

⁷⁴ SCP (2012), *Op afstand gezet*, Den Haag, SCP.

daarop aanspreken, zowel vanuit zijn rol als klant of gebruiker van publieke diensten als in zijn rol van kiezer. Daarom dienen overheden *alle* publieke belangen te identificeren die voor burgers van belang zijn.

In de door de commissie onderzochte casus is voornamelijk gekeken naar belangen van burgers die individueel toe te rekenen zijn; prijs, kwaliteit en service van diensten; zie ook hoofdstuk 4 over de conceptie van de burger als klant of consument. Maar burgers tonen zich ook geïnteresseerd in bredere maatschappelijke effecten van privatisering, verzelfstandiging en marktwerking (paragraaf 5.2 en 5.3). En zij wensen daar ook invloed op te kunnen uitoefenen. Dit hoofdstuk gaat daarom mede over publieke beïnvloedingsmogelijkheden voor burgers (paragraaf 5.4 en 5.5). Dit vormt tevens de opmaat naar het laatste hoofdstuk waarin sturingsmogelijkheden centraal staan.

5.1. De burger en publieke belangen

Het casuïsonderzoek laat zien dat er tijdens de parlementaire behandeling aandacht is geweest voor publieke belangen. Er is bijvoorbeeld gesproken over de betaalbaarheid en toegankelijkheid van diensten na verzelfstandiging of privatisering, zoals in de energiecasus. Er zijn, ter bescherming van de burger, extra wettelijke regels gekomen voor het afsluitbeleid voor klanten met betalingsproblemen en regels om te voorkomen dat energiebedrijven de kosten van splitsing van het bedrijf afwentelen op de burger.

Belangen zijn dus wel degelijk geïdentificeerd, maar er is sprake van een smalle opvatting van publieke belangen, namelijk de belangen van de burger als klant, als afnemer van diensten en producten en als belastingbetaler.⁷⁵ Dit past in het marktwerkingsdenken dat, zeker in de jaren '80 en '90, in de besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging de boventoon voerde. Lastenverlichting voor de burger en goedkopere diensten en producten waren destijds een belangrijk oogmerk.

Burger weegt individuele én maatschappelijke effecten

Zoals de in de casuïrappportages aangehaalde evaluatiestudies laten zien, zijn de beoogde effecten van privatisering, verzelfstandiging en marktwerking niet ondubbelzinnig bereikt. Het oordeel van burgers zelf sluit daarbij aan. Uit diverse onderzoeken weten we bijvoorbeeld dat burgers wel tevreden zijn over de effecten van meer marktwerking in de telefonie, maar niet in het openbaar vervoer. Het uitblijven van voordelen heeft bovendien twijfel doen rijzen bij de burger over de effectiviteit van de besluiten tot privatisering en verzelfstandiging. Dit roept de vraag op of de politiek voldoende oog heeft gehad voor deze effecten en percepties van de burger.

Uit het onderzoek dat de commissie het SCP heeft laten uitvoeren blijkt dat burgers een ruim begrip hanteren van wat publieke belangen zijn. Die belangen gaan verder dan de belangen als consument of klant. Burgers zien privatisering en verzelfstandiging als onderdeel van een breder proces, waartoe zij ook de introductie van marktwerking en een terugtrekkende overheid rekenen.⁷⁶

Van de burgers die het SCP heeft bevraagd,⁷⁷ is 41% van mening dat privatiseringen en verzelfstandigingen schadelijk zijn voor het publieke belang. Een minderheid van 16% heeft een tegenovergestelde opvatting, 22% is neutraal en 22% weet het niet.

⁷⁵ Zie ook hoofdstuk 7 van het deelrapport, Kamerstuk I 2012/13, C, C.

⁷⁶ Zie hoofdstukken 3 en 4 van het SCP-onderzoek, Den Haag, SCP.

⁷⁷ Het SCP hield online enquêtes onder 1891 respondenten en interviewde drie focusgroepen (18 respondenten).

De harde indicatoren bevestigen dit kritische beeld: de meerderheid vindt dat privatisering en verzelfstandiging in de sectoren van de energie en het spoorvervoer een negatief effect hebben gehad op prijs, kwaliteit en dienstverlening. Voor de spoorwegen is dit respectievelijk 62% (prijs), 56% (kwaliteit) en 51% (dienstverlening). Alleen bij de telefonie meent 30% van de respondenten dat de privatisering een ongunstig effect op de prijs heeft gehad, terwijl 36% het tegenovergestelde vindt.

De twijfel bij veel burgers over het bredere proces komt tot uitdrukking in een hoog percentage (72%) van mensen dat vindt dat achteraf gezien moet worden of privatiseringen en verzelfstandigingen wel goede beslissingen zijn geweest, 38% is ronduit van mening dat privatiseringen en verzelfstandigingen geen goede zaak zijn geweest, 44% meent dat de post niet geprivatiseerd had moeten worden. Ook menen burgers dat de overheid een actieve rol moet blijven spelen om ervoor te zorgen dat allerlei diensten goed worden uitgevoerd.

Opvallend is dat burgers dus niet alleen geïnteresseerd zijn in individueel toe te rekenen effecten, maar ook in maatschappelijke effecten. De perceptie van publieke belangen bij burgers gaat verder dan individuele belangen, de belangen van de burger als consument. Burgers beschouwen ook maatschappelijke en politieke belangen als hun belangen. Het gaat burgers wel degelijk ook om het functioneren van de samenleving als geheel.

De burger als ontevreden klant

Burgers zijn uiteraard gevoelig voor de prijs, de kwaliteit en de dienstverlening. Volgens het SCP wegen dit soort (instrumentele) afwegingen zwaar voor burgers. Burgers kijken echter niet alleen naar hun individuele situatie, maar hebben ook oog voor bredere gevolgen. Ze noemen bijvoorbeeld verschraving van het algehele niveau van dienstverlening, het gebrekkige functioneren van het openbaar vervoer en het feit dat de overheid niet langer in staat is in te grijpen.

Voor burgers is het allereerst belangrijk dat diensten en bedrijven deugdelijk werken en dat het functioneren van de samenleving als geheel op orde blijft.⁷⁸ Daarnaast spelen ook democratische waarden een rol; 40% meent dat privatisering en verzelfstandiging de maatschappelijke ongelijkheid groter maken en keurt dit af. Ook menen burgers dat de overheid moet kunnen ingrijpen om een betere dienstverlening mogelijk te maken.

Overheid moet ook bredere belangen behartigen

In de casuonderzoeken is gebleken dat er in de onderzochte beslissingen tot privatisering en verzelfstandiging een beperkte conceptie was van burgers, namelijk als klant of consument. Daardoor is ook sprake van een beperkte blik op publieke belangen geweest, zeker in de beginfase. Publieke belangen betroffen vooral de directe belangen van burgers, in termen van meetbare indicatoren: leveringszekerheid, tarieven en punctualiteit.

Naderhand, toen er meer aandacht kwam voor het vraagstuk van publieke belangen, deed de vraag zich voor hoe naast de harde kanten, te meten in prestatie-indicatoren van omzet, efficiency en prijs, ook de zachte, meer kwalitatieve kanten van met name publieke diensten aandacht krijgen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het effect op de werk- en leefomgeving, klantgerichtheid, transparantie en loyaliteit aan het bedrijf. Daarnaast zijn

⁷⁸ Zie hoofdstuk 4 van het SCP-rapport, Den Haag, SCP. Zie ook de verslagen van de openbare gesprekken met vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke en consumentenorganisaties, Kamerstuk I 2012/13, C, D.

er externe effecten die gewogen moeten worden, zoals het effect op het milieu, op andere publieke belangen en op welvaartseffecten. Ook politieke waarden als legaliteit en gelijkheid werden voortaan meegewogen. Dit maakt het begrip publiek belang aanmerkelijk breder.⁷⁹

Naar het oordeel van de commissie is het terecht dat er in het afgelopen decennium nieuwe aandacht is gekomen voor de weging van publieke belangen. Naast individuele belangen, die de burger als consument en belastingbetaler raken, zijn er maatschappelijke belangen die de burger evenzeer ter harte gaan. Die maatschappelijke belangen worden meer en meer benadrukt. De commissie vindt het daarom belangrijk dat de politiek in staat is dergelijke publieke belangen te identificeren en te operationaliseren. In dit hoofdstuk reflecteert de commissie op de vraag hoe dat het beste kan worden gedaan (paragraaf 5.2 en 5.3).

De paragrafen 5.4 en 5.5 gaan nader in op de relatie burger-rijksoverheid. Uit het SCP-onderzoek komt naar voren dat een meerderheid van de burgers een actieve overheid wenst als het gaat om het borgen van publieke belangen. Naar het oordeel van de commissie kan het vertrouwen van de burger in de politiek en de overheid toenemen als de politiek meer duidelijkheid schept over de borging van maatschappelijke belangen. Dit kan soms een heroverweging van eerder gemaakte keuzes inhouden. Privatisering en verzelfstandiging zijn immers niet altijd uitgemond in stabiele eindsituaties. Waar op privatisering en verzelfstandiging gericht beleid niet tot transparante of stabiele situaties heeft geleid, dient een herordening te (kunnen) worden overwogen.

5.2. Individuele en maatschappelijke belangen

Publieke belangen zijn belangen van overheid en samenleving als geheel die individuele burgers ten goede komen. Het zijn dus belangen van iedereen, ook al hebben niet alle burgers er op alle momenten direct profijt van. Een goede weginfrastructuur is een algemeen belang, maar wie altijd met de trein reist heeft er geen direct profijt van. De aanleg van betrouwbare rivierdijken is een algemeen belang, ook al wordt niet iedere Nederlander direct bedreigd door buiten hun oevers tredende rivieren. Wel kan worden ingezien dat dergelijke collectieve publieke voorzieningen of goederen de samenleving als geheel ten goede komen. Ze maken het land bereikbaar en veilig en zorgen voorts voor het functioneren van de samenleving en het maatschappelijk verkeer of voorkomen juist de ontregeling van de samenleving.

Er zijn publieke goederen die niet zonder een overheid tot stand komen; het klassieke voorbeeld zijn de nutsvoorzieningen. Het onbelemmerd functioneren ervan is een publiek belang. Er komen ook voorzieningen en goederen tot stand door particulier initiatief, zoals onderwijs. Niet voor alle publieke goederen is een overheid dus noodzakelijk. De overheid kan zich dan beperken tot regulering van het particulier initiatief zoals bij de kinderopvang. Waar publieke voorzieningen voor iedereen gegarandeerd moeten worden en ook daadwerkelijk de hele samenleving ten goede moet komen is evenwel een overheid nodig. In dat geval wordt een publiek belang geïdentificeerd.

⁷⁹ Zie bijvoorbeeld: H. Stout (2007), *Weerbare Waarden, borging van publieke belangen in nutssectoren*, oratie, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers.

⁸⁰ Vgl. WRR (2000), *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, WRR-rapport 56, p. 19–20.

Publieke belangen hebben kort gezegd drie dimensies:⁸⁰

- ze komen iedere burger in gelijke mate ten goede en komen iedere burger toe; ze voldoen aan eisen van rechtmatigheid, gelijkwaardigheid en toegankelijkheid;

- ze zijn essentieel voor de continuïteit, veiligheid en een onbelemmerd functioneren van de samenleving als geheel; ze voldoen aan eisen van betrouwbaarheid, deugdelijkheid en kwaliteit, en
- ze worden gegarandeerd door een gezaghebbende overheid; ze zijn effectief afdwingbaar.

De eerste dimensie wijst op de algemeenheid van het in het geding zijnde belang, maar is steeds te herleiden tot een individueel belang. De tweede dimensie definieert belangen als maatschappelijke of collectieve belangen die de samenleving als geheel ten goede komen en overstijgen dus het eigenbelang. De derde dimensie duidt op de politieke identificatie en operationalisering van dergelijke belangen als publiek belang.

Het is waar dat een algemeen of publiek belang afhankelijk is van politieke definities, maar binnen die politieke definities moeten deze elementen in ieder geval telkens terugkomen. Weging van publieke belangen moet altijd plaatsvinden met het oog op concrete situaties of contexten. Maar de politiek moet wel beoordelen wat in die concrete situatie of context als publiek belang geldt.

Publieke belangen zijn geen standaardgegeven; ze kunnen meeveranderen met een zich ontwikkelende samenleving. Zo heeft ook de transformatie van de rijksoverheid – onder andere als gevolg van privatisering en verzelfstandiging – gaandeweg duidelijk gemaakt welke belangen opnieuw de aandacht van de politiek behoeven en geborgd moeten worden. Het meest in het oog springend binnen het kader van dit onderzoek zijn belangen rondom de fysieke infrastructuur van de samenleving. Daar waar netwerken en verbindingen op het gebied van gas, water, elektriciteit en spoorvervoer van vitale en onvervangbare betekenis voor het maatschappelijke verkeer zijn, dienen deze als publiek goed te worden aangemerkt en betreft de borging daarvan een publiek belang. Ze zijn immers van vitaal belang voor een onbelemmerd functioneren van de samenleving als geheel.

Vergelijkbare argumenten zijn gebruikt in de casus rond de Wet Onafhankelijk Netbeheer die nastreefde dat de energienetwerken (voor elektriciteit en gas) in publieke handen zouden blijven, ook als de energiebedrijven werden geprivatiseerd. Bij de NS is ook gekozen voor een onafhankelijk en publiek eigendom en bezit van het spoor. Daar is lering getrokken uit de consequenties van het meeprivatiseren van het netwerk voor vaste telefonie bij de privatisering van KPN.

De identificatie van een publiek belang door de overheid betekent echter niet altijd dat de overheid dat publieke belang ook daadwerkelijk zelf dient te behartigen. Zij kan daartoe de opdracht geven aan anderen of er voor zorg dragen dat particuliere partijen dat belang behartigen. De WRR⁸¹ onderscheidt drie mechanismen voor de borging van publieke belangen:

- *Hiërarchie*, dat wil zeggen via regelgeving en toezicht. Regelgeving kan zowel formele wetten betreffen als andere vormen, zoals bijvoorbeeld concessies (zie de NS-casus);
- *Markt*, bijvoorbeeld door contracten en concurrentie. Denk bijvoorbeeld ook aan bonus-malusregelingen of het principe «de vervuiler betaalt». Splitsing van bijvoorbeeld een netwerk en bedrijf kan hier ook onder worden verstaan, omdat het marktwerking op onderdelen mogelijk maakt; en

⁸¹ WRR (2000), *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, WRR-rapport 56.

- *Netwerken*, dit betreft vooral zelfregulering door een sector, bijvoorbeeld in gedragscodes of via maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Zowel de WRR als de SER hebben belangrijke opmerkingen gemaakt ten aanzien van de identificatie en borging van publieke belangen. De SER heeft een analysekader ontworpen dat een zinvol hulpmiddel is. Het is aan de politiek deze en verwante afwegingskaders te (gaan) hanteren. Daarvoor bestaat een zekere urgentie in situaties die om verheldering en verbetering vragen.

Waar onvoldoende transparantie is ontstaan of waar er sprake is van instabiele situaties, kan heroverweging aan de orde zijn. De commissie bepleit geen terugkeer naar vroegere aanvangssituaties, wel een hernieuwde weging van publieke belangen in situaties die daar nu aanleiding toe geven. Hierbij moeten de reeds genoemde vereisten zwaar wegen, te weten: de toegankelijkheid van voorzieningen en diensten die iedereen in gelijke mate toekomen; de continuïteit, de veiligheid en onbelemmerde voortgang van het maatschappelijke verkeer en de aanwezigheid van politieke structuren die effectief zorg dragen voor de borging van deze belangen en derhalve ook zeggenschap kunnen laten gelden waar dat nodig is.

De commissie geeft als suggestie mee dat deze weging van publieke belangen opnieuw plaatsvindt met het oog op de vormgeving van het reizigersverkeer per spoor (NS/ProRail) en de regeling van de postbezorging. In het volgende hoofdstuk zullen we betogen dat sturing hier nodig is, aangezien er sprake is geweest van incomplete besluitvorming, terwijl het principe «voltooit wat is ontplooid» geen verbetering zal opleveren. Hier betogen we dat een goed functionerend reizigersvervoer per spoor en een goed werkende postinfrastructuur zodanige maatschappelijke belangen zijn dat deze continue publieke waakzaamheid van een overheid behoeven.

5.3. Publieke belangen in een marktsamenleving

In de vorige paragraaf haalden we de WRR (2000) aan die stelde dat publieke belangen ook via het marktmechanisme kunnen worden geborgd. In de door de commissie onderzochte casus was het invoeren van marktwerking uiteindelijk een veelgenoemd motief. Dit roept de vraag op of marktwerking ook voor het borgen van publieke belangen is of kan worden gebruikt.

Van marktwerking werd verwacht dat het zou leiden tot meer efficiency, een sterker kostenbewustzijn en een verbetering van de kwaliteit en het innovatieve vermogen van instellingen en organisaties. Economische prikkels hebben, zo laten de in de casusrapportages aangehaalde evaluatiestudies zien, inderdaad geleid tot verbetering van prestaties van de rijksdienst, van verzelfstandigde bestuursorganen en ook van bedrijven die in opdracht van de overheid diensten uitvoeren.

Het op marktwerking gerichte beleid heeft echter ook geleid tot veel praktische problemen en onbedoelde effecten. Aanvankelijk is te optimistisch gedacht over het effect van marktwerking als eenmaal toetredingsbarrières waren geslecht. Onvoldoende werd gezien dat volledige vrije mededinging nog geen geordende markt oplevert. Er was bijvoorbeeld sprake van onevenredige marktmacht (zoals bij de NS en bij

de post en telefonie), onvolledige informatie (zoals in de casus van de reïntegratie waar opdrachtgevers onvoldoende zicht hadden op de aanbieders van reïntegratiediensten) en beïnvloeding van de consumentenvoorkeur. Bovendien waren externe effecten niet meegewogen. Het inrichten en ordenen van markten bleek een opgave die met meer problemen gepaard ging dan aanvankelijk was gedacht. Dit soort problemen maken de behartiging van publieke belangen onzeker.

Dit betekent niet dat publieke belangen niet door private partijen kunnen worden behartigd. Maar juist dan is het van belang dat de overheid of de politiek maatschappelijke publieke belangen identificeert en borgt. Er zijn zeker ook voorbeelden te vinden van maatschappelijke voorzieningen en goederen die beter zijn geworden door privatisering en marktwerking. Zo is privatisering van het goederenvervoer per spoor succesvol en heeft de liberalisering van de telefoniemarkt goed gewerkt.

Maar op andere fronten is er minder succes. De privatisering van het reïntegratiebedrijf Kliq is mislukt; het ging failliet voordat het kon worden verkocht. De privatisering van energiebedrijven leidt tot minder mogelijkheden om het gebruik van nieuwe vormen van energie-opwekking te stimuleren. En in het reizigersvervoer en bij de post is de concurrentie niet zo goed van de grond gekomen als werd gehoopt. In het SCP-onderzoek laten burgers zich dan ook het meest negatief uit over deze laatste twee casus. Of en in welke mate het oordeel van de burgers wordt bepaald of beïnvloed door mediaberichtgeving is niet onderzocht, maar het SCP constateert wel dat bijna de gehele beeldvorming over privatisering en verzelfstandiging door de burger wordt opgehangen aan wat deze van de NS vindt.⁸²

Overheden zullen bij privatisering, verzelfstandiging en marktwerking altijd betrokken dienen te blijven teneinde publieke belangen daadwerkelijk te borgen. Hierbij moeten zij zich laten informeren door deugdelijke (wetenschappelijke) inzichten. Die inzichten ontbraken, zo wordt algemeen onderkend, in de eerste fase van de introductie van marktwerking. Die inzichten moeten overheden leiden bij het komen tot goede besluitvorming. De overheid dient een eigen positie in te nemen, ook wanneer zij taken afstoot en gebruik maakt van marktwerking. Zij dient grenzen aan te geven en te bepalen op welke maatschappelijke belangen zij greep wenst te houden. Daarmee interveniëren overheden per definitie in markten.

De wijze waarop overheden markten reguleren en de mate waarin zij dat doen is bepalend voor het succes van de behartiging van publieke belangen door marktpartijen. Er moet ruimte zijn voor bedrijven en particulier initiatief, maar niet zodanig dat zij risico's op anderen kunnen afwentelen en publieke belangen buiten beeld verdwijnen. Dit vraagt nauwkeurige analyses van de dynamiek van markten en het gewenste gedrag van betrokken actoren.⁸³ Het welslagen van een goed samenspel tussen markt en overheid is uiteindelijk ook een kwestie van publiek normbesef.

⁸² Zie hoofdstuk 3 van het SCP-rapport, Den Haag, SCP.

⁸³ Zie: WRR (2012), *Publieke zaken in de marktsamenleving*, Den Haag, WRR-rapport 87.

⁸⁴ Zie hoofdstukken 2 en 6 van het SCP-rapport, Den Haag, SCP. Zie ook het internationale essay dat als achtergrondstudie is verschenen bij het parlementaire onderzoek (Dan et al., 2012). Beide teksten zijn te vinden op www.eerstekamer.nl.

5.4. De relatie burger-rijksoverheid

Wat betekent dit alles voor de relatie tussen de burger en de rijksoverheid? Het SCP-onderzoek laat zien dat in vergelijking met andere westerse landen de Nederlandse burger relatief veel vertrouwen heeft in de overheid – meer in het parlement overigens dan in het overheidsapparaat – en ook zekere verwachtingen heeft van overheidsoptreden.⁸⁴

In de afgelopen drie decennia, waarin de transformatie van het openbaar bestuur zich voltrok, is geen sprake van een sterke toename van negatieve opvattingen over politiek. Op één punt zijn die negatieve opvattingen echter wel toegenomen en dat betreft de stelling dat politici tegen beter weten in beloftes doen die zij niet kunnen waarmaken. In het algemeen is in Nederland echter geen sprake van een verstoorde relatie tussen de burger en de rijksoverheid. Wel is het mogelijk bepaalde vormen van maatschappelijke onvrede te herleiden tot privatisering, verzelfstandiging en marktwerking, zoals we hierboven hebben gezien. Dit vertaalt zich echter niet in een afkeer van de overheid, maar in verwachtingen dat een andere aanpak tot betere resultaten kan leiden.⁸⁵

De relatie tussen de burger en de rijksoverheid moet zich derhalve richten op mogelijkheden om de hierboven geïdentificeerde maatschappelijke belangen beter te behartigen. Daarmee wordt de brug van publieke belangen – tussen burger en overheid – van extra pijlers voorzien. De burger is duidelijk meer dan een *homo economicus* die zich alleen richt op de bevrediging van individuele belangen en behoeften. De burger is ook een *citoyen* die zich druk maakt over de kwaliteit van de publieke samenleving, waarmee uiteindelijk ook zijn eigen belangen het beste zijn gediend.

Burgers zijn kennelijk van mening dat privatiseringen en verzelfstandigingen op een onzorgvuldige manier tot stand zijn gekomen.⁸⁶ Dit wijst op een onzorgvuldige omgang met publieke belangen, die de politiek wordt aangerekend. Burgers geven aan dat de politiek greep moet houden op publieke belangen die essentieel zijn voor het functioneren van de samenleving als geheel. Zeggenschap is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. Vermindering van politieke zeggenschap betekent ook een vermindering van de politieke beïnvloedingsmogelijkheden door burgers. Ook daarover oordelen veel burgers kritisch.

Actievere rol voor burgers

Een manier om de relatie tussen burger en rijksoverheid te verbeteren is het toekennen van een duidelijke stem aan burgers met betrekking tot de inrichting of het functioneren van de publieke samenleving. Tot deze conclusie komt ook de WRR in haar studie *Vertrouwen in burgers* (2012). De onderzoekers concluderen dat de verzelfstandiging of privatisering van maatschappelijke voorzieningen van burgers klanten maakte en hen daarmee in een «passieve rol» duwde. Deze rol nam prikkels weg voor actieve betrokkenheid op de eigen leefomgeving.

De WRR-studie wijst op het belang van een nieuwe toerusting van burgers om publieke belangen die hun ter harte gaan zelf te behartigen. Naast (verticale) politieke beïnvloedingsmogelijkheden zijn (horizontale) maatschappelijke beïnvloedingsmogelijkheden hiervoor belangrijk (zie paragraaf 5.5). Deze kunnen intensiever worden benut en dienen in veel gevallen ook opnieuw te worden ontworpen. Hierbij valt te denken aan het toedelen van zeggenschap en middelen aan burgers zelf voor het ontplooiën van maatschappelijke initiatieven, maatschappelijke participatie en beleidsparticipatie (co-productie).

In dit verband moet wel duidelijk worden wat realistische verwachtingen zijn die burgers van publieke diensten én van de overheid mogen koesteren. Daar waar de uitvoering van beleid op afstand is gezet, is de politiek minder direct aanspreekbaar. Dit komt het meest pregnant naar

⁸⁵ Om precies te zijn: het SCP-onderzoek laat zien dat burgers die meer vertrouwen hebben in de overheid, ook positiever zijn over privatisering en verzelfstandiging. Het omgekeerde geldt ook. Op grond van het onderzoek is het moeilijk hier conclusies uit te trekken, maar deze bevindingen suggereren dat vertrouwen dient als een soort *short cut* bij het inschatten van complexe problemen. Privatisering en verzelfstandiging worden namelijk zeer weinig genoemd als reden voor onvrede over de overheid in andere onderzoeken (zie hoofdstuk 6 van het SCP-rapport).
⁸⁶ Het SCP-onderzoek laat zien dat er brede steun is onder de respondenten voor het onderzoek van de Eerste Kamer.

voren indien burgers een klacht hebben over de kwaliteit van de beleidsuitvoering.

Bij verzelfstandigde en geprivatiseerde overheidsdiensten moet de burger in eerste instantie een klacht bij de betreffende organisaties zelf indienen (ingevolge het Algemeen Burgerlijk Wetboek [privatisering] of de Algemene Wet Bestuursrecht [verzelfstandiging]). Heeft dit niet het gewenste effect, dan kan de burger naar de rechter (civielrecht, privatisering) of de bestuursrechter (bijvoorbeeld bij ZBO's) stappen, of naar de Nationale Ombudsman,⁸⁷ toezichthouders of organisaties zoals Consuwijzer.⁸⁸

Op basis van de openbare gesprekken met vertegenwoordigers van consumentenorganisaties en toezichthouders⁸⁹ heeft de commissie geconstateerd dat het burgers echter niet altijd even duidelijk is waar zij met klachten terecht kunnen. De commissie beveelt daarom aan dat daar waar privatisering en verzelfstandiging de afstand naar burgers heeft vergroot, het voor burgers vanaf het begin duidelijk moet zijn tot wie zij zich met hun klachten of inbreng kunnen wenden. Het is de taak van de geprivatiseerde of verzelfstandigde dienst om hier helderheid over te verschaffen.

Waar sprake is van een overgangssituatie naar meer marktwerking kunnen tijdelijk extra maatregelen worden getroffen om burgers enerzijds voor te lichten over hun klachtenrecht en anderzijds om een vangnet te creëren voor het geval de primaire klachtafhandeling nog niet goed genoeg werkt. Dit zou bij voorkeur sectorgewijs kunnen worden georganiseerd, bijvoorbeeld door het tijdelijk instellen van een ombudsman of geschillencommissie. Dergelijke voorzieningen hebben ook een belangrijke preventieve werking.

5.5. Horizontale verantwoording

Een belangrijke ontwikkeling op het speelveld van verzelfstandigde diensten is dat deze diensten zelf actief contact met de samenleving, opdrachtgevers, *stakeholders*, klanten en de burger hebben gezocht. Dit wordt horizontale verantwoording genoemd, te onderscheiden van de traditionele verticale vorm van verantwoording aan de minister en door de minister aan het parlement.⁹⁰

Dat horizontale verantwoording *bottom-up* tot ontwikkeling is gekomen, geeft aan dat de relatie van deze diensten tot de samenleving en de burger bij de instelling van deze diensten niet geregeld was. Het geeft ook aan dat deze verzelfstandigde diensten behoefte hebben aan de inbreng van opdrachtgevers, klanten en burgers. Zij nemen burgers daarmee serieus en wensen hun bedrijfsvoering op die burger af te stemmen.

Een voorbeeld van deze ontwikkeling is het Handvest Publiek Verantwoorden, een initiatief van een aantal ZBO's.⁹¹ Ondertekenaars van dit handvest binden zich hiermee verantwoording over hun werkzaamheden af te leggen door uitgebreid verslag te leggen van hun doen en laten, door periodieke visitaties en zelfbinding aan een gedragscode voor goed bestuur. De publieke verantwoording van de deelnemende organisaties is gericht op de samenleving in het algemeen en de betrokkenen (*stakeholders*) bij de organisatie in het bijzonder.

⁸⁷ Voor zover de Nationale Ombudsman hiertoe bevoegd is op grond van de Wet Nationale Ombudsman.

⁸⁸ Zie www.consuwijzer.nl. De website is het resultaat van een samenwerking tussen drie toezichthouders: Consumentenautoriteit, NMa en OPTA. Deze toezichthouders zullen worden samengevoegd tot de algemene toezichthouder Autoriteit Consument en Markt (ACM). Op de site staat een algemeen telefoonnummer dat vijf dagen per week bereikbaar is.

⁸⁹ Kamerstuk I 2012/13, C, D.

⁹⁰ T. Schillemans (2007), *Verantwoording in de schaduw van macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, dissertatie, Den Haag.

⁹¹ Zie www.publiekverantwoorden.nl.

De commissie is van mening dat initiatieven tot horizontale verantwoording, zoals de Handvestgroep Publiek Verantwoorden, dienen te worden toegejuicht. Ze vormen een nuttige aanvulling op verticale verantwoording en een extra prikkel voor organisaties om zich rekenschap van publiek belangen te geven.⁹² Dit soort vormen van horizontaal verantwoorden moeten zich verder kunnen ontwikkelen. Het is vooral van belang bij verzelfstandigde overheidsdiensten die veel met burgers in rechtstreeks contact treden.⁹³

Horizontale verantwoording gaat niet alleen over verantwoording door uitvoeringsorganisaties aan opdrachtgevers, de samenleving en burgers, maar biedt ook ruimte voor invloed van *stakeholders* op uitvoeringsorganisaties. Versterking van horizontale beïnvloedingsmogelijkheden kan echter nooit een algehele vervanger voor verticale beïnvloeding zijn. De koninklijke weg van de versterking van de relatie tussen burger en rijksoverheid loopt via het parlement. Het parlement heeft toe te zien op de democratische legitimiteit van wat in naam van de overheid gebeurt. Als het parlement zijn controlerende taak serieus vervult, dan raakt dat ook direct de relatie met de burger.

5.6. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

- Er is lange tijd een te beperkte invulling gegeven aan publieke belangen als zijnde de belangen van de individuele burger in zijn rol als klant of consument van publieke diensten. Dat er meer publieke belangen zijn, die geraakt worden door privatisering en verzelfstandiging, wordt inmiddels algemeen onderkend. Desalniettemin is de discussie over publieke belangen vaak nogal ambigue en blijft de definitieve vaststelling ervan een opgave voor de politiek.
- Publieke belangen kunnen op verschillende manieren worden geborgd, bijvoorbeeld door wet- of regelgeving of door marktwerking. Marktwerking behoeft echter wel regulering en ordening om de borging van publieke belangen te kunnen verzekeren.
- Burgers blijken deels tevreden en deels ontevreden klanten te zijn; per sector wordt verschillend geoordeeld over de gevolgen voor de prijs en kwaliteit van de dienstverlening. Behalve de gevolgen voor zichzelf beoordeelt de burger ook de gevolgen van privatisering en verzelfstandiging voor de gehele samenleving. Dit laat zien dat de burger een brede conceptie van publieke belangen hanteert en niet slechts een *homo economicus* is.
- De commissie wijst op het belang van een bredere weging van (maatschappelijke) publieke belangen en de noodzaak hieraan invulling te geven. Dit zal ook een brug slaan naar burgers die deze belangen waarderen.

Aanbevelingen

- *Publieke belangen vooraf inventariseren*: Bij het voornemen of ontwerpen van een besluit tot privatisering of verzelfstandiging dienen het kabinet en het parlement te inventariseren welke publieke belangen in het geding (kunnen) zijn en hoe deze geborgd kunnen of moeten worden. Publieke belangen zijn altijd dynamisch en worden van tijd tot tijd herijkt. Niet alleen individuele maar ook maatschappelijke belangen worden daarbij in ogenschouw genomen. Dit zijn belangen van burgers. Regelmatig wordt gezien of veranderingen nodig zijn in de weging en borging van publieke belangen.

⁹² Ook de Algemene Rekenkamer is deze mening toegedaan, blijkens het vijfde en laatste rapport over toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT) uit 2009, Kamerstuk II, 2009/10, 30 850, nrs. 31–32.

⁹³ WRR (2002), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag, WRR-rapport 63, p. 261–264.

- *Meer duidelijkheid klachtmogelijkheden:* Voor de burger als klant is het van belang dat er duidelijkheid bestaat over zijn rechtspositie, met name als het gaat om klachtrecht. Bij verzelfstandiging is het klachtrecht in tweede instantie over het algemeen geregeld via de Ombudsman en de bestaande bezwaarprocedures, maar bij privatisering en liberalisering is lang niet altijd duidelijk waar een burger met zijn klacht naartoe kan. Uitvoeringsorganisaties moeten meer duidelijkheid geven over klachtrecht bij hun organisatie.
- *Informeer de burger:* Waar eenduidige voorzieningen ontbreken in de overgangperiode na invoering van liberalisering en privatisering, moet de regering zorgen voor voorzieningen of duidelijke voorlichting over de vraag waar burgers met hun klachten terecht kunnen. Dit draagt ook bij aan het herstel van de verbinding tussen beleid, uitvoering en de burger.

6. STURING EN VERANTWOORDING

Ook na privatisering of verzelfstandiging blijft er een noodzaak tot sturing en verantwoording bestaan, maar in een andere vorm en met een andere verdeling van verantwoordelijkheden. Het systeem waarin ministeries, het parlement en uitvoeringsorganisaties eigen verantwoordelijkheden en sturingsinstrumenten bezitten of toegewezen hebben gekregen, vormt een geheel. Er bestaan echter grote verschillen in de wijze van aansturing tussen ministeries en sectoren.

De commissie is van oordeel dat er meer samenhang en ordening moet komen in de aansturing van met name uitvoeringsorganisaties en komt met een aantal aanbevelingen ter verbetering van de huidige situatie. Heldere publieke verantwoording is nodig en het geheel moet goed worden overdacht.

6.1. Resterende sturingsmogelijkheden

De commissie is gevraagd zich uit te spreken over resterende sturingsmogelijkheden van de overheid na privatisering en verzelfstandiging.⁹⁴ Deze vraag suggereert dat de overheid sturingsmogelijkheden is kwijtgeraakt en dat het er nu om gaat de resterende sturingsmogelijkheden goed te gebruiken.

Dit is om twee redenen een niet helemaal juiste voorstelling van zaken.

Ten eerste is de overheid niet altijd (alle) sturingsmogelijkheden kwijtgeraakt. Bij interne verzelfstandiging behoudt de overheid directe sturingsmogelijkheden; de ministeriële verantwoordelijkheid geldt immers onverkort. Bij externe verzelfstandiging draagt de overheid de uitvoeringsverantwoordelijkheid weliswaar over aan een verzelfstandigd orgaan, zoals een ZBO, maar heeft zij wel degelijk mogelijkheden om te sturen door het geven van aanwijzingen, algemene wetgeving, toezicht en aan de hand van de verantwoordingsplicht van besturen. Wel is waar dat overheidssturing de eigen verantwoordelijkheid van de bestuurders van de verzelfstandigde organisatie respecteert, waardoor de vorm van sturing er één op afstand is geworden. Maar de overheid kan altijd ingrijpen als zij dat wenst. De Kaderwet ZBO geeft hiervoor instrumenten en ook in de onderliggende wetgeving voor de betreffende verzelfstandiging kunnen voorzieningen worden opgenomen die de minister het recht geven om in te grijpen, bijvoorbeeld bij taakverwaarlozing maar ook bij de benoeming of het ontslag van bestuurders. Bij bedrijven waarvan de overheid aandelen bezit (staatsdeelnemingen) is sturing mogelijk via de aandeelhouderspositie. In het geval van privatisering resten er inderdaad weinig directe sturingsmogelijkheden. Wel biedt wetgeving een instrument voor generieke vormen van sturing en kan de overheid een onafhankelijke toezichthouder instellen (zoals de NMa).

Ten tweede was het de bedoeling dat er nieuwe sturingsmogelijkheden zouden worden ontwikkeld, passend bij het sturen op hoofdlijnen. In hoofdstuk 4 heeft de commissie geconcludeerd dat dit lang niet altijd is gebeurd. Bij verzelfstandiging was het nodig na te denken over de aard van de verbinding die tussen het moederdepartement en de verzelfstandigde organisatie zou moeten bestaan. Hieraan is op uiteenlopende wijze vorm gegeven. Zo gebruiken niet alle ministeries uitvoeringstoetsen om nieuwe beleidsvoorstellen op haalbaarheid en mogelijke effecten te toetsen. Ook gaven betrokkenen in de openbare gesprekken aan dat het

⁹⁴ Kamerstuk I 2010/11, XC, D.

ministeries aan kennis en inzicht ontbreekt om goed toezicht op verzelfstandigde diensten te kunnen houden, zeker wanneer deze omvangrijke en complexe organisaties op zichzelf zijn geworden.⁹⁵ In de vormgeving van toezichtorganen blijkt variatie te bestaan. Ook wordt nog onvoldoende gebruik gemaakt van nieuwe instrumenten, zoals horizontale verantwoording.

De opdracht aan de commissie over resterende sturingsmogelijkheden te adviseren heeft waarschijnlijk te maken met de behoefte van de politiek om op het speelveld dat door privatiseringen en verzelfstandigingen is ontstaan helderheid en zo nodig correctie aan te brengen. De vraag is naar het oordeel van de commissie ook alleszins gerechtvaardigd in het licht van onbedoelde uitkomsten van het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid. Soms zijn verbindingen verbroken geraakt waar beleidsmatige aansluiting gewenst is. Soms is het nodig dat de politiek afstand bewaart om een binnen vastgestelde kaders opererende diensten de ruimte te geven zich te ontwikkelen. Dit vraagt om een verdere professionalisering van de uitvoering en het denken over toezicht, verantwoording en sturing.

Resterende sturings- en verantwoordingsvragen

De commissie identificeert drie niveaus waarop openstaande sturings- en verantwoordingsvragen nader moeten worden onderzocht en beantwoord.

In de eerste plaats is het nodig om ordening aan te brengen op het niveau van de overheid en de rijkdienst zelf. Privatisering en verzelfstandiging hebben niet alleen de overheid doen terugtreden, maar ook in een nieuwe gedaante doen optreden. Regulering van markten en bedrijven bleek nodig. In plaats van deregulering heeft privatisering dus juist geleid tot meer of nieuwe regulering. Deze paradox – de zogenaamde re-reguleringsparadox – vraagt om verheldering en bezinning. Het is nodig helder te maken wat er in het gebouw van de Staat gebeurt en wie daarover de controle heeft.

In de tweede plaats is het nodig de aansturing van verzelfstandigde en geprivatiseerde instellingen of bedrijven verder te professionaliseren. Het gaat hier om het bepalen van de ruimte die zij hebben en de noodzakelijke nabijheid c.q. afstand ten opzichte van de overheid. Ook dient het toezicht afdoende te worden geregeld.

In de derde plaats gaat het om parlementaire sturing, dat wil zeggen de intensivering van de controlerende en wetgevende taak van het parlement met een grotere aandacht voor de uitvoering van beleid. Over de noodzakelijke parlementaire aandacht voor de uitvoering van beleid spraken we al in hoofdstuk 4. Hier gaat het specifiek om de verbinding tussen het parlement en verzelfstandigde overheidsdiensten.

Op deze drie domeinen komt de commissie in dit hoofdstuk met aanbevelingen.

Incomplete besluitvorming

Op basis van haar onderzoeksbevindingen constateert de commissie dat de besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging vaak onvolledig, gefragmenteerd en niet goed overdacht is geweest. Diverse sprekers in de openbare gesprekken (waaronder Rinnooy Kan) wijzen op het probleem van incomplete besluitvorming. Er is al dikwijls geconstateerd dat in de

⁹⁵ Kamerstuk I 2012/13, C, D.

besluitvorming lang niet alle relevante publieke belangen in kaart zijn gebracht en geborgd; hierdoor waren achteraf soms nieuwe besluiten nodig. Dit geldt ook voor de wijze waarop invulling is gegeven aan gewenste sturing na een privatisering of verzelfstandiging.

Vanuit het gezichtspunt van de burger is het belangrijk dat er meer duidelijkheid komt over de sturingsmogelijkheden van de overheid na privatisering en verzelfstandiging. Ook na terugtrekking houdt de burger de overheid nog steeds verantwoordelijk voor wat er in de publieke ruimte gebeurt, zoals blijkt uit het SCP-onderzoek (zie hoofdstuk 5). Door de optredende re-regulering weet de burger niet meer waar de overheid voor staat.

Onder deze omstandigheden is het verstandig een restrictief beleid te voeren ten aanzien van de vorming van ZBO's. Het verdient aanbeveling eerst de regelgeving ten aanzien van sturing, verantwoording en toezicht op orde te hebben. De overheid moet duidelijk maken welke verbanden er (nog) zijn tussen overheid, uitvoeringsorganisaties en burgers. Deze verbanden moeten in verband kunnen worden gebracht met de vereisten van de democratische rechtsstaat. Ze dienen met andere woorden te worden geijkt op een helder beeld van waar het in de rechtsstaat om hoort te gaan: democratische legitimiteit, publieke verantwoording van publieke taken, parlementaire controle en een betrouwbare overheid die burgers beschermt en publieke belangen handhaaft. Dit beeld is minder scherp geworden.

In de navolgende paragrafen wordt stapsgewijs uitgewerkt hoe dit beeld weer kan worden verscherpt.

6.2. De rol van de democratische rechtsstaat

Rolveranderingen

De grote transformatie van de rijksdienst – grotendeels uitgevoerd zonder heldere bestuursfilosofie – heeft consequenties gehad voor de instituties van de democratische rechtsstaat en vooral voor de wijze waarop deze instituties zijn gaan functioneren. Privatisering en verzelfstandiging hebben de dragende instituties van de rechtsstaat (die borg staan voor de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht) niet aangetast, maar hebben wel geleid tot rolveranderingen.

Onder meer de rol van de wetgever kreeg een andere invulling; deze kwam meer op afstand van de uitvoering van beleid te staan. Hij bleef echter wel verantwoordelijk voor de genomen besluiten.

Ministeries en uitvoeringsorganisaties hebben beide – maar niet altijd samen – een belangrijke rol in de uitvoering van besluiten tot privatisering of verzelfstandiging gehad. De vormgeving van KPN en de contractonderhandelingen tussen de NS en het ministerie zijn voorbeelden van zulke samenwerking.

Het parlement heeft zich over het algemeen en zeker aanvankelijk naar het ingezette beleid geschikt en raakte daardoor zeggenschap kwijt. De Kamers meenden dat zij geen positie meer hadden in besluitvorming die zich ook grotendeels buiten haar zicht voltrok. Toen echter duidelijk werd dat de overheid wel degelijk bij beleidsuitvoering betrokken diende te blijven, wensten ze toch een meer sturende rol. Dit gebeurde echter niet altijd op een vergelijkbare manier of door middel van wetgeving. Er waren

aanhoudende pogingen nodig om de sturingswens te realiseren. De besluitvorming met betrekking tot de NS en ProRail illustreert dit, evenals de energiecasus.⁹⁶

In de energiecasus riep de Tweede Kamer verscheidene malen (inclusief een interpellatie) op tot het formuleren van beleidscriteria voor de privatisering van energiebedrijven tot er uiteindelijk een wet (WON) kwam die door een motie van de Eerste Kamer aanvankelijk gedeeltelijk buiten werking werd gesteld. Dit draagt niet bij aan helderheid over rollen en sturingsmogelijkheden. Deze besluitvormingstrajecten leiden ertoe dat het – zeker voor de burger – onduidelijk is of het parlement nog wel kan sturen en zo ja, waarop. Ook met het oog hierop is het nodig dat er vaste besliskaders komen en vanuit duidelijke publiekrechtelijke kaders wordt gewerkt.

Het gaat hier echter niet alleen om de rol van het parlement, maar ook om het functioneren van de rijksoverheid als geheel. Terwijl taken en delen van de ambtelijke organisatie werden afgestoten en verzelfstandigd, behield de overheid nadrukkelijk de eindverantwoordelijkheid voor het resultaat van extern verzelfstandigde diensten. Daar waar deze diensten efficiënter en beter gingen functioneren was er voor overheden geen reden om te interveniëren, maar in andere domeinen bleek toezicht en regulering nodig.

De instelling van de OPTA als toezichthouder op de post- en telefonie-markt laat dit zien, evenals de rol die de NMa heeft gekregen. Dit zijn voorbeelden van de eerdergenoemde re-regulering. De oprichting van OPTA en de NMa betekende uiteraard ook nieuwe vormen van sturing en spreiding van verantwoordelijkheden.

Versterking van de rol van de staat

Al met al is de publieke sector veel meer gelaagd en complex geworden. Dit heeft ook gevolgen voor de sturingskracht en -macht van de overheid. In het onderzoek zijn diverse commentaren op deze ontwikkelingen gegeven. Zo wordt er gesproken over een «verdwijnde staat» (Van Waarden),⁹⁷ een «zwakke staat» (Tjeenk Willink), terwijl anderen spreken over de noodzaak van een «sterke staat» (Brinkhorst). Deze typeringen illustreren de paradox van privatisering/verzelfstandiging en re-regulering. Ze tonen ook een blijvende onzekerheid over de staatsrechtelijke positie en verantwoordelijkheden van de overheid na verzelfstandiging en privatisering. Op dit punt zou volgens de commissie meer duidelijkheid moeten komen.

Het parlement als tegenmacht

In hoofdstuk 3 zijn hier al aanbevelingen voor gedaan. Op deze plaats bepleit de commissie een actieve en resolute hantering van de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat om de positie van de overheid te verhelderen. Dit betekent onder meer een pleidooi voor een actieve rol van het parlement als controleur en medewetgever die tegenmacht kan ontwikkelen. Deze tegenmacht is nodig ter controle van zowel de regering als uitvoerende diensten. Een democratische rechtstaat behoeft een sterk en goed toegerust parlement dat het optreden van de overheid in welke gestalte of hoedanigheid dan ook kan volgen.

Het parlement dient zich te realiseren dat het zich zelf dient te verhouden tot verzelfstandigde diensten die met openbaar gezag een publieke taak verrichten. In een snel veranderende wereld dienen de instituties van de

⁹⁶ Zie hoofdstukken 3 en 5 van het deelrapport, Kamerstuk I 2012/13, C, C.

⁹⁷ Prof. dr. B.F. van Waarden schreef een persoonlijk essay als achtergrondstudie onder de titel *Was privatisering van het publieke domein wel in het publieke belang?*, zie de website van de Eerste Kamer: www.eerstekamer.nl.

democratische rechtsstaat hun werk te kunnen doen om ieders positie te waarborgen bij de inrichting van het publieke domein.

Debat over de staat van het openbaar bestuur

Het is de commissie opgevallen dat een meer generieke blik op het openbaar bestuur in relatie tot de democratische rechtsstaat binnen het politieke bestel nauwelijks wordt ontwikkeld. Debatten hierover vinden zelden plaats. Geen van de bestaande adviesorganen houdt zich hier – rijksbreed – mee bezig.

Eerder in dit rapport bepleitte de commissie een periodieke beschouwing over de «staat van het openbaar bestuur». Dat is de plaats om vast te stellen wat de conditie van het openbaar bestuur en de democratische rechtsstaat is en op welke wijze het publieke domein wordt gedefinieerd en ingericht. Dit debat dient de politiek zelf te voeren. Een dergelijk debat moet echter ook gevoed worden.

De commissie stelt daarom voor onder meer de Raad van State te vragen om een overzicht van centrale ontwikkelingen in de wetgeving en het openbaar bestuur die raken aan de organisatie en het functioneren van de politiek in het algemeen. Verzelfstandiging en privatisering zullen daarin een belangrijke plaats hebben, maar ook de verhouding tussen het nationale en het Europese bestuur. De Eerste Kamer kan een dergelijk overzicht betrekken bij het debat dat zij met de regering wil voeren. Ook andere organen, zoals de WRR, kunnen over de voor dit debat relevante onderwerpen om advies worden gevraagd.

6.3. Sturing van het veld

Drie sturingsvragen

Er heeft zich inmiddels een omvangrijk speelveld van verzelfstandigde diensten en instellingen ontwikkeld. Op dit speelveld doen zich nog altijd sturings- en ordeningsvragen voor die om een oplossing vragen. De commissie onderscheidt hier drie soorten sturingsvragen.

Ten eerste zijn er vragen ontstaan doordat incomplete besluitvorming tot suboptimale uitkomsten heeft geleid. Hier is naar de mening van de commissie correctie nodig.

Ten tweede zijn er sturingsvragen die te maken hebben met een gebrekkige bestuurlijke inrichting. Deze kunnen worden opgelost door (gedeeltelijke) herinrichting van het openbaar bestuur.

Ten derde wordt de vraag gesteld hoe het politieke primaat kan worden verstevigd (zoals in de discussie over de Kaderwet ZBO). Versteving van het politieke primaat hoeft niet te leiden tot verticale, hiërarchische sturing, zoals de commissie nog zal betogen. De overheid is soms direct nodig om publieke belangen te identificeren, maar kan ook zorgen voor indirecte sturing via burgers, andere organisaties of het parlement.

De oplossing van sturingsvragen dient nadrukkelijk verbonden te zijn met een bredere visie op het functioneren van de democratische rechtsstaat, vraagstukken van bestuurlijke inrichting, het toedelen van verantwoordelijkheden en het behartigen van publieke taken en het zoeken van de verbinding tussen burger en rijksoverheid. Daar waar de overheid gewend was om van binnen naar buiten te kijken, wordt zij nu uitgedaagd van buiten naar binnen te kijken. Dit wil zeggen dat het perspectief van de

leefwereld van burgers door weet te dringen in de afwegingen van het openbaar bestuur. Was het perspectief van de burger lange tijd buiten beeld, nu gaat het erom de maatschappelijke belangen van burgers te identificeren. Dit kan op het ontstane speelveld een frisse blik opleveren. De overheid moet niet schromen die problemen aan te pakken die door veel burgers als urgent worden aangemerkt.

Correctie van incomplete besluitvorming

Het onderzoek van de commissie laat zien dat incomplete besluitvorming heeft geleid tot situaties die nog niet stabiel zijn en verbetering behoeven. Zo is vaak een beperkte invulling gegeven aan het begrip «publieke» belangen, waardoor andere belangen lange tijd over het hoofd zijn gezien en deze nieuwe reparatiewetgeving behoeven (vergelijk hoofdstuk 5). Ook zijn besluiten genomen die dieper op het uitvoeringsveld hebben ingegrepen dan strikt noodzakelijk was; zie bijvoorbeeld de energiecasus en de splitsing van de NS en ProRail waar het Nederlandse beleid veel verder ging dan volgens EU-regelgeving noodzakelijk was.

In de door de commissie gevoerde gesprekken worden veel van de problemen en onduidelijkheden in deze sectoren toegeschreven aan het voor de muziek uitlopen van Nederland op Europees beleid. Tenslotte kan de geringe aandacht voor de positie en de toekomst van het postbedrijf bij de besluitvorming mede verklaren waarom niet is voorzien dat krimpende marktomstandigheden in combinatie met de uitvoering van de universele dienstverlening – de behartiging van het publieke belang – een zware druk op de bedrijfsvoering van het geprivatiseerde postbedrijf legt.

Het is waar dat tijd nodig is om eenmaal begonnen operaties tot een succes te brengen. In dit verband is wel gesproken over het principe «voltooit wat is ontplooid». Maar als er situaties zijn waarin structurele weeffouten een verandering voor een gezonde ontwikkeling vormen, zal ingegrepen moeten kunnen worden. Gezien de wijze waarop besluitvorming tot stand kwam, waarbij niet altijd alle belangen zijn gewogen en derhalve sprake is van incomplete besluitvorming, zijn er blijvende kwetsbare situaties ontstaan die om heroverweging van vroegere besluitvorming vragen.

De commissie is niet in de positie om concrete oplossingen voor te stellen, maar is wel van oordeel dat bijvoorbeeld de situatie van de NS en ProRail is terug te voeren op splitsingsbesluiten die inmiddels door beide Kamers van het parlement ruimschoots van kritische kanttekeningen zijn voorzien en om heroverweging vragen.⁹⁸ Een heldere visie op sturing vraagt om de implementatie van een publiekrechtelijk kader. Het publieke belang vergt een eenduidiger samenwerking op en rond het spoor.

De commissie beveelt aan dergelijke situaties die blijvend voor veel maatschappelijke onrust zorgen tot een oplossing te brengen. Hierbij dient nadrukkelijk een ruimere weging van publieke belangen plaats te vinden dan tot dusver heeft plaatsgevonden.

In hoofdstuk 5 heeft de commissie aangegeven dat zo'n ruimere weging van publieke belangen zich in elk geval dient te richten op het zeker stellen van het economische en maatschappelijke verkeer voor een dichtbevolkte en complexe samenleving met een relatief hoog opgeleide en mobiele bevolking. Volgens de WRR⁹⁹ zijn verdichting (door bevolkingsdruk) en versnelling (door technologie) van maatschappelijke en culturele processen kenmerkend voor de Nederlandse (vernetwerkte) samenleving.

⁹⁸ Kamerstuk II 2005/06, 29 984, nr. 22;

Kamerstuk II 2008/09, 31 987, nr. 1 en

Kamerstuk II 2010/11, 32 707, nr. 1

⁹⁹ WRR (2012), *Vertrouwen in burgers*, Den Haag, WRR-rapport 88.

In zo'n samenleving heeft een onbelemmerd functioneren van infrastructuur die het maatschappelijke verkeer mogelijk maakt hoge prioriteit. Bij de weging van publieke belangen dient de infrastructuur die communicatie en mobiliteit ondersteunt derhalve een bijzonder gewicht te krijgen. Het zou goed zijn als een politieke weging van deze publieke belangen in het overheidsbeleid vastere voet aan de grond kreeg. In het door de commissie bepleite besliskader (zie hoofdstuk 3) wordt een ruimere weging ook voorgeschreven.

Herordening van het publieke bestuur

Het meest sprekende voorbeeld van een onduidelijk geordend uitvoeringsveld dat de commissie in haar onderzoek is tegengekomen betreft de enorme veelvormigheid aan ZBO's.¹⁰⁰ ZBO's zijn ingesteld bij wet en blijven verantwoording schuldig aan hun moederdepartement. De wijze waarop toezicht en verantwoording is geregeld is echter niet eenduidig. Ieder ministerie heeft hierin eigen keuzes gemaakt en hierdoor bestaan er geen uniforme spelregels. De commissie pleit daarom voor een herziening en aanscherping van de Kaderwet ZBO. Het is belangrijk dat toegewerkt wordt naar een eenduidiger grondslag en vergelijkbaardere bestuurlijke constructies. Dit komt de transparantie van het openbaar bestuur ten goede.

De commissie meent dat verzelfstandigde vormen van bestuur een bijdrage kunnen leveren aan een efficiëntere overheid. Waar uitvoeringstaken duidelijk onderscheiden kunnen worden en bekleed zijn met openbaar gezag, is er reden deze onder te brengen in een ZBO. Hiervan bestaan krachtige en succesvolle voorbeelden. Een belangrijk motief hiervoor is de gedachte geweest dat beleid en uitvoering van elkaar konden worden gescheiden. De commissie is van oordeel dat dit motief gerelativeerd dient te worden. Een al te strikte scheiding van beleid en uitvoering kan leiden tot een onderwaardering van de uitvoering of tot een uitvoeringspraktijk die zich daarvan losmaakt of zelfs, vergeleken met de beleidsvorming, een tegengestelde richting inslaat. Uitvoeringsvraagstukken blijken lang niet altijd beleidsneutraal te zijn. Beleid en uitvoering zijn inherent met elkaar verbonden. Naar de mening van de commissie dient de kwaliteit van de publieke dienstverlening dan ook een belangrijker motief te zijn voor het oprichten van een ZBO.

Volgens de Kaderwet ZBO zijn er drie overtuigende gronden voor de vestiging van ZBO's.

- de toekenning van voorzieningen en uitkeringen volgens vaste wettelijke maatstaven (regelgebonden uitvoering)
- als het gaat om het inroepen van een onafhankelijk oordeel over zaken waarvoor de overheid niet de competentie bezit
- de mogelijkheid voor maatschappelijke groepen of organisaties om in beleidsuitvoering te participeren

Deze situaties rechtvaardigen volgens de Kaderwet vormen van bestuur op zekere afstand van de minister. Het zou naar het oordeel van de commissie goed zijn deze categorieën nog eens tegen het licht te houden. Naast de weging van bestaande categorieën kan ook worden bezien in hoeverre beheersmatige taken hieronder kunnen worden gebracht. Uitvoerende bestuurstaken waar de minister zich niet dagelijks mee zou moeten of willen bemoeien, kunnen op afstand (blijven) staan of worden gezet. Als de minister meer invloed wil, dan is de vorming van een agentschap of een baten-lastendienst de aangewezen vorm.

¹⁰⁰ Zie hoofdstuk 6 van het deelrapport, Kamerstuk I 2012/13, C, C.

Dit wil niet zeggen dat de commissie pleit voor het geheel loslaten van ZBO's. Vanuit de eindverantwoordelijkheid van de minister blijft er immers altijd een betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de minister bestaan. Deze verantwoordelijkheid kan echter ook vorm worden gegeven in een heldere bestuursstructuur – vastgelegd in de Kaderwet ZBO – waarbij een door de minister benoemde raad van toezicht namens de minister toeziet op het ZBO en daarover ook verantwoording aflegt aan de minister. Afspraken hierover kunnen worden vastgelegd in een toezichtsvisie en een gedragscode.

Het complement van deze bestuurlijke herinrichting moet zijn dat bestuurders van ZBO's publiek rekenschap geven van het gevoerde beleid (hierover straks meer). Besturen van ZBO's zijn weliswaar zelfstandig, maar functioneren uitdrukkelijk in het algemeen belang. Op deze manier kan met respect voor de autonomie van een ZBO maar wel op een professionele manier invulling aan de eindverantwoordelijkheid van de minister worden gegeven.

Meer feedback tussen beleid en uitvoering

Beleidsmatige verbinding en organisatorische zelfstandigheid betekenen niet dat het beleid op het ministerie wordt gemaakt en top-down wordt doorgegeven aan zelfstandige bestuursorganen. Beleidsvorming dient in samenwerking tot stand te komen. De kennis van de uitvoeringspraktijk is belangrijke input voor de ontwikkeling van beleid en moet daarvoor worden benut.

Daarom is het ook van belang dat parlementariërs over deze informatie beschikken en een directe lijn met bestuurders van ZBO's onderhouden. Beleidsmatige sturing van ZBO's is een resultante van meervoudige interactie. Uiteraard moet dit niet leiden tot stapeling van doelstellingen en maatregelen. Ook ministeries dienen zich op hun beurt bewust te zijn van de beperkingen en begrensde mogelijkheden van uitvoeringsorganisaties. Voorkomen dient te worden dat beleidsmakers deze organisaties overvragen. Deze zelfbeperking vormt ook de sleutel tot het beperken van de omvang van de rijksdienst.

Meer publiek verantwoorden

De commissie stelt dus een aanpassing van het systeem van sturing en verantwoording voor met betrekking tot het functioneren van ZBO's die publieke taken uitoefenen. Sommige van hen oefenen openbaar gezag uit, andere niet. Het gaat er evenwel om dat alle ZBO's die publieke taken uitoefenen (ook de louter beheersmatige ZBO's) hierover publiek verantwoording afleggen. Hier schort het thans nog teveel aan. Ook de verplichte evaluaties van ZBO's blijven achter bij wat hierover is afgesproken (zie hoofdstuk 4).

De commissie meent dat sturing, toezicht en verantwoording eerst op orde moeten komen en dat de rijksoverheid in deze omstandigheden een restrictief beleid ten aanzien van de oprichting van ZBO's dient te voeren. Zijn diensten met goede redenen een zelfstandig bestuursorgaan, dan vindt toezicht plaats via een door de minister benoemde raad van toezicht. De minister borgt ook de beleidsmatige aansluiting van de uitvoering. Het parlement richt zich op de verantwoording en evaluatie van de uitvoering en spreekt hierover rechtstreeks en in openbaarheid met bestuurders van uitvoerende diensten. Gevoed met deze informatie spreken parlementariërs de minister aan op het gevoerde beleid. Hiermee is publiek verantwoord wat ook publiek verantwoord moet worden.

Versteving van overheidsinvloed

De overheid beschikt over tal van instrumenten om haar invloed te verstevigen. Dit kan zij doen via wetgeving, algemene maatregelen van bestuur, het uitbreiden van staatsdeelnemingen en het sturen van bedrijven waarin zij belangen heeft. In deze paragraaf zullen we vooral stilstaan bij de sturing van staatsdeelnemingen door middel van de aandeelhoudersrol.

Als aandeelhouder van staatsdeelnemingen heeft de overheid directe zeggenschap. Uit het onderzoek is gebleken dat er meer dan 30 staatsdeelnemingen zijn. Dit aantal is door de tijd heen redelijk consistent, al zijn er wel veranderingen opgetreden; soms komen er deelnemingen bij (bijvoorbeeld door de recente nationalisatie van banken) en soms worden er deelnemingen afgestoten, dat wil zeggen verkocht. Voorbeelden van staatsdeelnemingen zijn de NS, TenneT en ProRail, maar ook de aandelen in Holland Casino en De Nederlandsche Bank zijn in handen van de overheid.¹⁰¹

De aandeelhouderspositie geeft de overheid mogelijkheden tot sturing, bijvoorbeeld via de benoeming van commissarissen. Vanaf 2001 is de rol van aandeelhouder – en dus het beheer van aandelen – ondergebracht bij de minister van Financiën. Hiermee wordt een eenduidig beheer van publiek aandeelhouderschap bevorderd. Het ministerie van Financiën richt zich op verantwoord beheer en let op rendementen en economische vooruitzichten van bedrijven. Het ministerie van Financiën gedraagt zich als een gewone aandeelhouder en geeft als zodanig geen invulling aan strategische beleidssturing. Dit zou idealiter dienen te gebeuren door vakministeries die verantwoordelijk zijn voor het beleid en de sector waarin de staatsdeelneming opereert (bijvoorbeeld het ministerie van Infrastructuur en Milieu ten aanzien van de NS).¹⁰²

Uit gesprekken met betrokkenen is de commissie echter gebleken dat niet altijd sprake is van een eenduidig optreden van de overheid.¹⁰³ De samenwerking tussen het ministerie van Financiën en de vakministeries in de aansturing van staatsdeelnemingen laat te wensen over. Dit heeft deels te maken met mogelijke intrinsieke tegenstrijdigheden tussen de rollen van beide partijen. De rol van aandeelhouder, gericht op goede bedrijfsresultaten, kan namelijk botsen met de rol van de overheid als hoeder van het publieke belang. Dit kan zich voordoen bij de vaststelling van de hoogte van tarieven; hogere tarieven leiden tot meer inkomsten en dus bedrijfswaarde, maar kunnen burgers beletten om gebruik van publieke diensten te maken.

Meer afstemming en samenwerking kan naar de mening van de commissie bijdragen aan een duidelijkere sturing voor de betrokken staatsdeelneming en ook aan een betere realisatie van strategisch beleid van de rijksoverheid. Hierdoor wordt immers ook duidelijk wie welke sturingsinstrumenten hanteert en kunnen deze op elkaar worden afgestemd. De verantwoordelijkheid voor deze verbetering van de sturing door aandeelhouderschap (Financiën) en opdrachtgeverschap (vakministerie) zou naar de mening van de commissie op het niveau van de secretaris-generaal (SG) van de betreffende ministeries moeten worden belegd dan wel een taak worden van het SG-beraad.

¹⁰¹ Zie hoofdstuk 6 en bijlage 3 van het deelrapport voor volledige overzichten, Kamerstuk I 2012/13, C, C.

¹⁰² Alleen bij zogenoemde beleidsdeelnemingen vervult het vakministerie ook de rol van aandeelhouder. De omvang van het aandelenbezit en de statuten van de deelneming bepalen de mate van zeggenschap of invloed van de aandeelhouder.

¹⁰³ Zie bijvoorbeeld het verslag van het openbare gesprek met oud-minister Zalm, Kamerstuk I 2012/13, C, D.

Parlementaire sturing

Het parlement kan sturing uitoefenen door middel van zijn controlerende en wetgevende bevoegdheden. In hoofdstuk 4 is al veel geschreven over de vervulling van zijn rol als wetgever en controleur tijdens de parlementaire behandeling van besluiten tot privatisering en verzelfstandiging. Daar zijn ook al tal van aanbevelingen gedaan om meer overzicht over voorgenomen besluiten te krijgen, bijvoorbeeld door middel van eigen onderzoek en door meer gebruik te maken van evaluaties te leren van eerdere besluiten.

Ook andere aanbevelingen zullen bijdragen aan een betere greep van het parlement op de inhoud en het verloop van besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging, zoals het beleidsdebat over de staat van het openbaar bestuur en de toepassing van het besliskader (zie bijlage 2). In dit slothoofdstuk wil de commissie hier nog aanbevelingen aan toevoegen die bijdragen aan de sturing door het parlement ook nadat een besluit tot privatisering of verzelfstandiging is genomen. Het gaat dan om het uitvoeren van dat besluit enerzijds en de monitoring van de prestaties van de betrokken organisaties anderzijds.

Meer aandacht voor de uitvoering van beleid en besluiten

De commissie heeft geconstateerd dat, incidenten daargelaten, over het algemeen erg weinig aandacht is voor de uitvoering van besluiten tot privatisering en verzelfstandiging nadat deze zijn genomen. Dit past in een algemeen gebrek aan aandacht voor de uitvoering van beleid en uitvoeringsorganisaties. De commissie roept beide Kamers op meer en meer structureel aan de uitvoering aandacht te besteden en met name aan de wijze waarop de uitvoering is ingericht en functioneert. Aandacht voor incidenten is overigens niet onterecht daar incidenten direct aan burgerbelangen kunnen raken, maar is wel symptomatisch voor het gebrek aan structurele aandacht voor het systeem van de taakuitvoering door verzelfstandigde of geprivatiseerde organisaties.

In hoofdstuk 3 heeft de commissie voorgesteld de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een besluit tot privatisering of verzelfstandiging zowel ambtelijk (op SG-niveau) als politiek-bestuurlijk (de minister van BZK) vast te leggen. Hierdoor is voor het parlement ook duidelijk wie het kan aanspreken op de uitvoering van het besluit: de vakminister (gevoed door ambtelijke informatie) en de minister van BZK. Evaluaties zouden zich niet alleen op beleidsuitkomsten moeten richten, maar ook op het verloop van het privatiserings- en verzelfstandigingsproces. De Kaderwet ZBO schrijft bijvoorbeeld voor dat elk ZBO elke vijf jaar wordt geëvalueerd, waarbij ook de vraag aan de orde is of de gekozen juridische vorm dient te worden gehandhaafd. Een dergelijke werkwijze zou voor alle vormen van verzelfstandiging en privatisering aan te bevelen zijn. Hiervoor is het overigens ook nodig dat het besluit voorziet in de mogelijkheid het eerdere besluit te herzien of zelfs terug te draaien. Het besliskader (zie bijlage 2) schrijft daarom voor dat een ontwerpbesluit altijd een evaluatiebepaling en een exit-optie dient te bevatten.

Meer systematisch evalueren en leren

Na een besluit tot verzelfstandiging of privatisering heeft het parlement de belangrijke taak te controleren of het besluit ook tot de beoogde effecten heeft geleid. Dit doet het bijvoorbeeld door de resultaten van de betrokken organisatie te monitoren en te evalueren.

In het casuonderzoek heeft de commissie echter moeten constateren dat dit niet structureel is gebeurd. Er waren vaak ook geen controlemechanismen of -instrumenten ingesteld. Zo ging bijvoorbeeld, met instemming van de Tweede Kamer, een belangrijke evaluatie bij de NS (in 1999) niet door. Ook hebben we gezien dat evaluaties die wel werden uitgevoerd niet of nauwelijks aan de orde zijn gesteld (zie hoofdstuk 4 over ZBO-evaluaties).

De casus van de reïntegratie toont hoe het anders kan. Door de aanwijzing van de SUWI-discussie als groot project, is over de voortgang van de hervorming van de sociale zekerheidssector, inclusief de privatisering van de reïntegratie, regelmatig en structureel gemonitord, gerapporteerd en gedebatteerd. Dit garandeert overigens niet dat alle benodigde informatie boven tafel komt; dit hangt immers af van de vraagstelling van het evaluatieonderzoek. Zo is bijvoorbeeld het faillissement van Kliq niet onderzocht. Deze casus leert echter wel dat er instrumenten bestaan om parlementaire sturing te faciliteren. Hiervan zou meer gebruik gemaakt kunnen worden evenals van andere (bestaande en nieuwe) instrumenten, zoals we hierna zullen voorstellen.

De commissie pleit dus voor meer structurele aandacht in het parlement voor de uitvoering van besluiten tot privatisering en verzelfstandiging, en het functioneren van uitvoeringsorganisaties. Dit draagt bij aan de sturingskracht van het parlement. Bovendien kan meer structurele monitoring het zogenoemde democratische tekort opvullen dat soms door privatisering en verzelfstandiging is ontstaan.

ZBO-bestuurders in parlement

In het kader van meer aandacht voor de uitvoering van beleid past ook het horen van bestuurders van ZBO's in het parlement, waarvan al eerder in dit rapport sprake was. In een aantal andere westerse democratieën is dit een vast onderdeel van het parlementaire werk, zoals in het Verenigd Koninkrijk. De aldus verkregen informatie kan het parlement vervolgens gebruiken om met de minister te spreken over de hoofdlijnen van beleid.

Het verschijnen van leidinggevendenden van ZBO's in het parlement doet op geen enkele wijze afbreuk aan de positie van de eindverantwoordelijke minister. De bestuurder van een ZBO is niet eindverantwoordelijk, maar uitvoeringsverantwoordelijk. De eindverantwoordelijkheid blijft bij de minister. Het parlement kan rechtstreekse contacten alleen gebruiken voor het inwinnen van informatie, niet voor het geven van beleidsmatige aanwijzingen; deze bevoegdheid is voorbehouden aan de minister.

Dergelijke openbare contacten dragen ook bij aan meer transparantie in het openbaar bestuur. ZBO's zijn vaak onvoldoende zichtbaar voor het publiek en het parlement, zo bleek ook uit het SCP-onderzoek. Bij een daadwerkelijk verzelfstandigde uitvoering hoort ook een zelfstandige rol in de publieke verantwoording over prestaties en beleidseffecten.

6.4. Conclusies en aanbevelingen

De commissie constateert dat de wijze van sturing van ministeries en het parlement op uitvoeringsorganisaties uiteenloopt. Hoewel de Kaderwet ZBO hiertoe ruimte geeft, vullen ministeries deze verschillend in. Dit leidt tot een gefragmenteerde rijksdienst met een veelvormigheid aan verbanden. Soms is de band tussen uitvoeringsorganisaties en ministeries te nauw, soms is deze te afstandelijk. Verzelfstandiging kan

helpen om publieke taken efficiënter uit te voeren, maar kan ook diensten te ver buiten het bereik van controlerende organen brengen.

In dit hoofdstuk zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

- *Betere sturingsinstrumenten*: Privatisering en verzelfstandiging leiden tot andere sturingsrelaties, bijvoorbeeld tussen departement en verzelfstandigde uitvoering. Dit onderzoek laat zien dat in deze relaties veel verschillen bestaan. Sturing op afstand mag zeker niet betekenen dat beleidsmatige verbindingen worden verbroken. Daarom moeten ministeries en het parlement nieuwe en passende instrumenten ontwikkelen voor toezicht, verantwoording en sturing van uitvoeringsorganisaties. Deze worden vastgelegd in toezichtvisies en andere protocollen. Deze worden vastgelegd in toezichtvisies en andere protocollen. Voorbeelden van verbeteringen zijn:
 - De *uitvoeringstoets*: Beleid en uitvoering moeten ook na privatisering of verzelfstandiging met elkaar verbonden blijven ten behoeve van de ontwikkeling van goed beleid dat zich als zodanig bewijst in de uitvoering. Ministeries en uitvoeringsorganisaties dienen (meer) samen te werken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. Kennis over de uitvoering is essentieel voor beleidsvorming. De uitvoeringstoets is een instrument dat hier bij past.
 - De *marktverkenning*: Uitgaande van een besluit tot het creëren of openstellen van een markt, bestaat een noodzaak tot marktordening en -regulering. Markten ontstaan immers niet vanzelf en publieke belangen moeten worden beschermd. Marktordening wordt gefaciliteerd door marktverkenningen, impact- en effectmetingen. Onafhankelijk toezicht kan worden gereguleerd door toezichtvisies en professionele toezichtcodes.
 - *Onafhankelijke en effectief toezicht*: Als de oprichting van een ZBO in lijn is met de motieven die daarvoor in de Kaderwet ZBO worden genoemd, zou een bestuursstructuur moeten worden gekozen met een door de minister benoemde raad van toezicht. Indien minister en parlement strikter toezicht willen kunnen houden, is het beter om voor een andere vorm van verzelfstandiging te kiezen zoals een baten-lastendienst. De Kaderwet dient op dit punt te worden herzien en aangescherpt.¹⁰⁴
 - *Evaluaties*: Besluiten tot privatisering en verzelfstandiging behoren te worden geëvalueerd, zowel procesmatig als wat betreft de resultaten. De Kaderwet ZBO schrijft voor dat elk ZBO elke vijf jaar moet worden geëvalueerd. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de vraag of de bestaande juridische vorm moet worden gecontinueerd of niet. Een vergelijkbare praktijk zou ook voor andere vormen van verzelfstandiging kunnen worden gevolgd.
- *Bij voorkeur vastleggen in wetgeving*: Besluiten tot privatisering en verzelfstandiging moeten bij voorkeur via wetgeving worden geregeld. Dit schept duidelijkheid over de (resterende) sturingsmogelijkheden van het parlement en geeft houvast in het proces van parlementaire besluitvorming.
- *Directe informatie vanuit de uitvoering aan parlement*: Wanneer de behartiging van publieke taken ook publiek verantwoord wordt, verdient het aanbeveling 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. Zij zijn immers uitvoeringsverantwoordelijk, de minister is eindverantwoordelijk. Een dergelijke verantwoording versterkt het democratisch toezicht en verdraagt zich met de ministeriële verantwoordelijkheid.

¹⁰⁴ Strikt genomen verbiedt de Kaderwet ZBO geen raad van toezicht maar het is wel gangbaar beleid om het instellen ervan te ontmoedigen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de toekenning van diverse bevoegdheden (zoals de benoeming van de directie of raad van bestuur, en het houden van toezicht) aan de minister in plaats van aan een raad van toezicht.

- *Meer horizontale verantwoording:* Horizontale verantwoording verwijst naar de verantwoording door verzelfstandigde en geprivatiseerde organisaties aan klanten, *stakeholders* of de samenleving in het algemeen. Deze zich nog verder te ontwikkelen verantwoordingsvorm is een waardevolle aanvulling op bestaande verantwoordingsmechanismen en draagt bij aan de vermindering van het democratisch tekort dat door privatisering of verzelfstandiging kan ontstaan. Voorbeelden zijn onder andere het instellen van klantenraden of deelname aan initiatieven als het Handvest Publiek Verantwoorden. Parlement en kabinet kunnen het gebruik van horizontale verantwoording stimuleren door bijvoorbeeld evaluatierapporten die hieruit voortkomen ook in het parlement te bespreken.

Tot slot constateert de commissie dat in een aantal casus die zij heeft bestudeerd sprake is van incomplete besluitvorming met onbevredigende beleidsuitkomsten. Ook is sprake van een nog onvolkomen inrichting van verzelfstandigd bestuur. De commissie beveelt aan dat regering en parlement gebruik maken van de inzichten uit dit rapport om definitievere oplossingen aan te dragen die ook op de langere termijn houdbaar zijn.

BIJLAGE 1: BEGRIPSVERHELDING

De begrippen privatisering en verzelfstandiging worden op verschillende manieren gebruikt. Enerzijds zijn het juridische begrippen die duiden op een verandering in de bevoegdheden van een orgaan of organisatie. Anderzijds zijn het economische of bestuurskundige begrippen die duiden op een verandering in de mate van zelfstandigheid van een organisatie, bijvoorbeeld ten aanzien van de bedrijfsvoering of taakuitvoering.

Het is niet mogelijk een volledig overzicht met uitsluitende categorieën te maken; daarvoor zijn er teveel variaties en tussenvormen.¹⁰⁵ Deze bijlage beschrijft op een zo praktisch mogelijke manier welke hoofdvormen er zijn en gaat niet al teveel in op uitzonderingen. De volgorde waarin begrippen worden uitgelegd is gebaseerd op een steeds verder afnemende overheidsbemoeyenis en/of -zeggenschap.

Eerst moeten echter een paar begrippen worden toegelicht die dwars door de onderscheiden vormen van privatisering en verzelfstandiging heen lopen.

Functionele decentralisatie

Het opdragen of overdragen van bevoegdheden aan bestuursorganen, bijvoorbeeld om een bepaalde taak uit te voeren, wordt in het algemeen aangeduid als decentralisatie. Indien het de overdracht van bevoegdheden betreft aan bestuursorganen die speciaal voor dit doel zijn opgericht (zoals waterschappen), dan spreken we van functionele decentralisatie. Verzelfstandiging wordt vaak als een vorm van functionele decentralisatie of functioneel bestuur gezien.

Attributie, delegatie en mandaat

De overdracht van bevoegdheden aan verzelfstandigde of geprivatiseerde organisaties om een bepaalde taak uit te voeren kan op verschillende manieren gebeuren.

Bij attributie wordt de bevoegdheid gegeven om een bepaalde taak uit te oefenen; de wetgever bepaalt in de wet aan wie de bevoegdheid wordt gegeven, bijvoorbeeld een minister.

Als die minister besluit deze bevoegdheid over te dragen aan een andere instantie dan spreken we van delegatie. Bij delegatie handelt de betreffende instantie (delegator) wel in naam van degene die de bevoegdheid heeft gedelegeerd (delegans), maar de delegans mag zich niet bemoeien met de werkwijze van de delegator.

Bij een mandaat kan dat wel; de minister (mandaatgever) kan dan aanwijzingen geven over de taakuitvoering. Attributie en delegatie vereisen een wettelijke grondslag; mandaten zijn besluiten van de mandaatgever.

Overdracht van bevoegdheden aan een (bestaande) privaatrechtelijke organisatie om een bepaalde (bestuurs)taak uit te voeren, vereist dat die organisatie wordt «bekleed met openbaar gezag». Dat geeft de organisatie het wettelijke recht om de taak uit te voeren.

Interne en externe verzelfstandiging

In juridische zin houdt verzelfstandiging in dat bij wet wordt vastgelegd welk orgaan of organisatie de bevoegdheid krijgt om een bepaalde taak uit te voeren. Die wet kan gaan over de taak in kwestie (bijvoorbeeld Wet AWBZ) of over het orgaan/de organisatie in kwestie (Wet Verzelfstandiging CAK). In het laatste geval spreken we van een instellingswet.

¹⁰⁵ Deze begripsverheldering heeft betrekking op het rijksniveau. Lagere overheden kennen ook vormen van privatisering en verzelfstandiging, maar met andere aanduidingen.

In economische zin kan een organisatie op twee manieren worden verzelfstandigd: door het oprichten van een baten-lastendienst of agentschap (interne verzelfstandiging) of door het oprichten van een zelfstandig bestuursorgaan of ZBO (externe verzelfstandiging).

Bij interne verzelfstandiging krijgt de organisatie, meestal een afdeling of directie van een ministerie, het recht om een afgezonderd financieel beheer te voeren binnen de rijksbegroting en gebruik te maken van het baten-lastenstelsel. (Agentschap is de verouderde aanduiding voor BLD's.) Een baten-lastendienst heeft enige autonomie op het gebied van personeel- en financieel beleid, maar binnen vaste grenzen of regelingen. Zo mogen bijvoorbeeld reserveringen worden aangelegd tot maximaal 5% van de omzet. Voor baten-lastendiensten geldt onverkort volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Bekende voorbeelden van agent-schappen zijn het CJIB (verkeersboetes) en de IND (asielzoekers).

Bij externe verzelfstandiging krijgt de organisatie meer autonomie dan bij een BLD, vaak ook in de vorm van een eigen rechtspersoonlijkheid (alhoewel niet altijd, zie bijvoorbeeld de Kiesraad).

De meest bekende vorm van externe verzelfstandiging zijn ZBO's. De Kaderwet ZBO omschrijft een ZBO als: een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. ZBO's die geen bestuurstaak hebben of met openbaar gezag zijn bekleed, vallen dus officieel niet onder de Kaderwet maar kunnen toch als ZBO te boek staan (zie bijvoorbeeld Staatsbosbeheer). Een aantal andere organen is van de werking van de Kaderwet ZBO uitgesloten, zoals de NPO (publieke omroep). Op de website van de rijksoverheid is het ZBO-register opgenomen.

Zelfstandige bestuursorganen

Een ZBO is een orgaan en kan dus zowel een organisatie betreffen, als een college, commissie, of raad, of zelfs een persoon. Voorbeelden hiervan zijn respectievelijk het College Gelijke Behandeling, het Commissariaat voor de Media, de Faunaraad en het Bureau Beheer Landbouwgronden. In de laatste twee gevallen kan de onderliggende administratieve organisatie, die bijvoorbeeld de besluiten van het ZBO voorbereidt, een andere juridische vorm hebben dan ZBO. Besluiten van het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (ZBO) worden bijvoorbeeld voorbereid door een gelijknamig agentschap.

ZBO's kunnen verschillen in de mate van personele autonomie (eigen CAO versus het ARAR), financiële autonomie (verschillende inkomstenbronnen, wel/geen eigen vermogen, zelf tariefhoogte bepalen of door minister, enz.) en wat betreft de uitvoering van hun taak (beleidsvrijheid). Voor ZBO's geldt beperkte ministeriële verantwoordelijkheid; daarvoor zijn geen precieze maatstaven maar over het algemeen wordt aangenomen dat de minister verantwoordelijk is voor (1) het beleid dat het ZBO uitvoert, (2) de beslissing om dat beleid te verzelfstandigen en (3) toezicht op het ZBO.

Naast ZBO's zijn er twee andere vormen van organisaties die door externe verzelfstandiging worden opgericht: rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en staatsdeelnemingen.

Rechtspersonen met een wettelijke taak

Volgens de Comptabiliteitswet zijn RWT's rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daarmee geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. Het gaat dus niet, zoals bij ZBO's, om organen die een bestuurstaak hebben. Andersom zijn er wel veel ZBO's die ook voldoen aan de definitie van een RWT. De Algemene Rekenkamer heeft in 2012 een lijst opgesteld van RWT's (zie de website van de Rekenkamer). Voorbeelden zijn onder meer schoolbesturen, musea en academische ziekenhuizen.

Staatsdeelnemingen

Een staatsdeelneming is een vennootschap (NV of BV) waarvan de overheid aandelen bezit. Het gaat vaak om organisaties waarvan de overheid vindt dat ze een bepaald publiek belang dienen. Door het aandelenbezit wil de overheid dit publieke belang veilig stellen. Hierbij kan worden gedacht aan organisaties met een natuurlijk monopolie, die niet in een markt (kunnen) opereren, zoals bijvoorbeeld GasTerra of TenneT die beide eigenaar/beheerder van een netwerk zijn, respectievelijk voor gas en elektriciteit.

Bij de meeste staatsdeelnemingen vervult het ministerie van Financiën de rol van aandeelhouder, terwijl de vakminister verantwoordelijk is voor de beleidsmatige aansturing. Bij een beperkt aantal staatsdeelnemingen vervult de vakminister ook de rol van aandeelhouder. In dat geval is sprake van beleidsdeelnemingen.

Staatsdeelnemingen kunnen ontstaan door een beursgang van een voormalig overheidsonderdeel, of de overheid kan aandelen in een bestaande organisatie kopen. In dat laatste geval kan ook gesproken worden van nationalisatie of verstatelijking. Sommige staatsdeelnemingen zijn 100% eigendom van de overheid, maar in andere gevallen heeft de overheid een kleiner of zelfs minderheidsaandeel.

Sommige staatsdeelnemingen zijn tevens ZBO (zoals De Nederlandsche Bank) of RWT (zoals ProRail). In de nota staatsdeelnemingenbeleid is een overzicht van alle 33 deelnemingen opgenomen.

Staatsbedrijf

Een staatsbedrijf is integraal onderdeel van het overheidsapparaat, zoals vroeger de PTT onderdeel was van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Een staatsdeelneming is dus geen staatsbedrijf.

Verstatelijking en deeltijd-ZBO's

Externe verzelfstandiging kan ook plaatsvinden door het opdragen of overdragen van bevoegdheden aan een privaatrechtelijke organisatie, bijvoorbeeld een stichting. In 2001 was zo'n 40% van alle zelfstandige bestuursorganen een privaatrechtelijke organisatie.¹⁰⁶

Onder druk van de Kaderwet ZBO, die een voorkeur voor publiekrechtelijke grondslagen bevat, is dit aantal verminderd. Omdat de privaatrechtelijke organisatie door de wettelijke aanwijzing wordt bekleed met openbaar gezag (vgl. hierboven), de publieke taak vaak een hoofdtaak wordt en de organisatie afhankelijk wordt van publieke middelen, in dit verband vaak sprake van verstatelijking; de organisatie wordt als het ware de semi-publieke sector ingezogen. Een voorbeeld hiervan is de AFM (stichting).

¹⁰⁶ S. van Thiel en M.W. van Buuren (2001), Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn ZBO's uit de mode?, *Bestuurswetenschappen*, 55 (5), p. 386–404.

Overigens kan de publieke taak van een privaatrechtelijke organisatie of bedrijf slechts een beperkt deel van de werkzaamheden betreffen. Dan is sprake van deeltijd-ZBO's; deze zijn meestal niet opgenomen in het ZBO-register. Een bekend voorbeeld hiervan betreft het afgeven van APK-keuringsbewijzen door particuliere garages.

Overheidsstichtingen

De overheid kan als rechtspersoon andere rechtspersonen oprichten, bijvoorbeeld stichtingen. Overheidsstichtingen zijn vaak kleine organisaties, die werken met vrijwilligers, zoals bijvoorbeeld stichtingen voor veteranen of vriendenstichtingen van musea.

Omdat ZBO's en RWT's ook een stichtingsvorm kunnen hebben, is er veel overlap met de categorie overheidsstichtingen. De Algemene Rekenkamer heeft in 2011 een overzicht van alle stichtingen gepubliceerd (zie website van de Rekenkamer).

Aan- en uitbesteding, concessies

Wanneer een overheid een bepaalde taak wil laten uitvoeren waarvoor geen wettelijke aanwijzing (bevoegdheid) nodig is, kan zij kiezen voor het uitbesteden ervan. Dan wordt een contract gesloten met een organisatie of bedrijf die de taak zal uitvoeren. Bekende voorbeelden hiervan zijn het uitbesteden van facilitaire taken, beveiliging, catering of drukwerk. Vaak gaat het om privaatrechtelijke organisaties of bedrijven die dan de taak uitvoeren, maar dit hoeft niet altijd zo te zijn; ook aan publiekrechtelijke organisaties kunnen taken worden uitbesteed (denk bijvoorbeeld aan afvalinzameling of openbaar vervoer aan een intergemeentelijk bedrijf¹⁰⁷).

Indien de overheid meerdere bedrijven uitnodigt om een offerte te maken voor het uitvoeren van de betreffende taak, is sprake van aanbesteding. De overheid kiest dan uit de offertes één bedrijf of organisatie die de taak mag gaan uitvoeren.

Een variant hierop betreft het verlenen van een concessie. In dat geval verkrijgt het bedrijf het recht om gedurende een bepaalde tijd de taak te mogen uitvoeren. Dit zien we bijvoorbeeld vaak in het openbaar vervoer (trein, bus). Concessies kunnen ook via veilingen worden gegund, zoals in het geval van mobiele telefonie en radiofrequenties. Per concessie kan precies bepaald worden wat de bevoegdheid inhoudt, bijvoorbeeld of het alleen gaat om dienstverlening (bijvoorbeeld busvervoer) of ook om beheer (van infrastructuur, bushokjes, e.d.). Ook kunnen in het concessiecontract afspraken worden vastgelegd rondom kwaliteit, duurzaamheid en de bepaling van tarieven.

Publiek-private samenwerking, DBFMO

De overheid kan ook besluiten een bepaalde taak of een project samen met anderen uit te voeren. Dit gebeurt vaak bij bouwprojecten of bij de infrastructurele projecten (wegen, bruggen, tunnels). De betrokkenheid van de verschillende partijen in een dergelijk project kan verschillen; soms zijn private partijen alleen financier van een project dat verder door de overheid wordt uitgevoerd, maar ook het omgekeerde is denkbaar als de overheid het project alleen financiert maar de uitvoering geheel overlaat aan private partijen.

In dit verband is het acroniem DBFMO van belang. Het ontwerp (design), de bouw (build), de financiering (finance), het onderhoud (maintenance) of de exploitatie (operate) kan per onderdeel aan één of meerdere

¹⁰⁷ Intergemeentelijke samenwerking is gebaseerd op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

deelnemende partijen worden toegekend. Zo kan bijvoorbeeld een tunnel geheel door een aannemer worden ontworpen, gebouwd en geëxploiteerd (door tolheffing). Dergelijke projecten worden eerst aanbesteed, en na afloop krijgt de aannemer een concessie om de tunnel gedurende een bepaald aantal jaren te exploiteren c.q. tol te heffen, om zijn investering terug te verdienen.

Privatisering

Wanneer de overheid besluit dat een bepaalde taak niet langer meer een overheidstaak is, kan zij besluiten de organisatie of het bedrijf die de taak uitvoert, te privatiseren. Dit kan uiteraard alleen als er een juridische of economische band is met de betreffende organisatie of het bedrijf, bijvoorbeeld door een wettelijke aanwijzing (zie hierboven). Privatisering betekent meestal dat de overheid de organisatie of het bedrijf verkoopt aan een marktpartij, dan wel de aandelen op de beurs verkoopt als het om een staatsdeelneming gaat.¹⁰⁸

Bij een gedeeltelijke verkoop van aandelen is er strikt genomen geen sprake van privatisering; dan is sprake van een staatsdeelneming (zie hierboven). Bij verkoop van alle aandelen houdt de bemoeienis van de overheid met de organisatie of het bedrijf op. Wel kan de overheid ervoor kiezen¹⁰⁹ om in haar rol als marktmeester onafhankelijk toezicht te houden of te organiseren. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in de telefonie markt; het staatsbedrijf PTT is eerst verzelfstandigd tot een staatsdeelneming (KPN NV) en daarna zijn de aandelen van KPN in tranches verkocht. Nu bezit de overheid geen aandelen meer in KPN. Om de telefonie markt te reguleren, beschikt de overheid over instrumenten als de mededingingswet en de OPTA (binnenkort: Autoriteit Consument en Markt).

¹⁰⁸ De overheid kan een organisatie ook omzetten in een stichting (als er geen winstdoelstelling is). Alleen als daarna de overheidsbemoeienis ophoudt, spreken we van privatisering. Vergelijk de categorie overheidsstichtingen.

¹⁰⁹ Onafhankelijk toezicht is vaak verplicht ingevolge de EU-regelgeving over liberalisering.

BIJLAGE 2: BESLISKADER

Achtergrond van het besliskader

De afgelopen 20 jaar zijn diverse pogingen ondernomen om te komen tot een besliskader over privatisering en verzelfstandiging. Hiervoor zijn onder meer voorstellen gedaan door de WRR (bijvoorbeeld in het rapport *Het borgen van publiek belang*¹¹⁰) en door de SER (in het rapport *Overheid én markt: het resultaat telt!*¹¹¹), maar ook door de overheid zelf in beleidsnota's of wetgeving (zoals de Kaderwet ZBO en het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie-Kohnstamm) of door middel van uitvoeringsbeleid (zoals het model voor baten-lastendiensten van het ministerie van Financiën).

Bekende besliskaders die dit heeft opgeleverd zijn onder andere het rapport van de commissie-Sint uit 1994 en de zogenoemde privatiseringsladder van het ministerie van Economische Zaken.¹¹² Overigens hebben ook diverse gemeentelijke overheden besliskaders of beslisbomen ontwikkeld. Tot slot zijn er wetenschappelijke publicaties waarin handreikingen worden gedaan voor de besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging. Hierbij valt echter op dat er veel verschillen zijn tussen de disciplines. Economische besliskaders (zoals *De calculus van het publieke belang*) benadrukken andere criteria dan juridische kaders (*Zelfstandige Bestuursorganen in soorten*) of bestuurskundige kaders (*Een ontwerp voor besluitvorming over verzelfstandiging*).¹¹³

Al deze pogingen en verschillende uitwerkingen laten zien dat er veel behoefte is aan besliskaders, maar ook dat het ingewikkeld is om één kader te ontwikkelen dat voor veel situaties bruikbaar is. Verschillende kaders benoemen steeds verschillende elementen. De privatiseringsladder gaat bijvoorbeeld vooral over de noodzaak van concurrentie, terwijl de commissie-Sint sterk de nadruk legt op de ministeriële verantwoordelijkheid en de Kaderwet ZBO zich concentreert op de juridische vorm van uitvoeringsorganisaties.

De onderzoekscommissie heeft bovendien geconstateerd dat de haar bekende besliskaders overwegend zijn bedoeld voor de ambtelijke en bestuurlijke partijen die bij de besluitvorming zijn betrokken. De kaders gaan bijvoorbeeld in op manieren om een betere onderbouwing te geven voor een voorstel tot privatisering of verzelfstandiging teneinde een inschatting van de effecten (voor overheid, burgers, bedrijven) en de noodzaak van aanvullende regelgeving te kunnen maken. Soms gaat het er ook om voorzieningen voor monitoring en evaluatie te treffen. De rol van andere partijen in de besluitvorming, zoals het parlement, komt minder of niet aan bod.

Daarom heeft de commissie besloten zelf een besliskader te ontwerpen dat ook door het parlement kan worden gebruikt bij de bespreking en toetsing van (wets)voorstellen met betrekking tot privatisering en verzelfstandiging. Voor dit ontwerp is gebruik gemaakt van reeds bestaande besliskaders en de uitkomsten van het parlementaire onderzoek. In de openbare gesprekken zijn diverse onderwerpen genoemd waaraan bij de besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging (meer) aandacht zou moeten worden besteed.

¹¹⁰ WRR (2000), *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, WRR-rapport 56.

¹¹¹ SER (2010), *Overheid én markt: het resultaat telt!*, Den Haag, SER-advies 10/10.

¹¹² Desgevraagd geven sommige oud-Kamerleden in de openbare gesprekken aan dat zij niet allemaal bekend zijn of waren met dergelijke afwegingskaders, Kamerstuk I 2012/13, C, D.

¹¹³ Zie: C. Teulings, L. Bovenberg en H. van Dalen (2003), *De calculus van het publieke belang*, Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken; J. Boxum, J. de Ridder en M. Scheltema (1989), *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*, Deventer, Kluwer; S. van Thiel (2010), *Besluitvorming over verzelfstandiging: een ontwerp*, in *Bestuurskunde*, 19(3), 65–76.

Opzet en indeling

Doel van dit besliskader is verbetering van de (toekomstige) besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging tot stand te brengen. Daarom is het kader geënt op het ideaaltypische verloop van een besluitvormingstraject. In de praktijk verloopt besluitvorming zelden zo stapsgewijs en doelgericht; vaak worden tussenbesluiten genomen, zijn er feedbackmomenten, doen zich crises of incidenten voor of tussentijdse koersveranderingen, bijvoorbeeld door politieke wisselingen, en komen er nieuwe of andere beleidsdoelen naast of in plaats van de oorspronkelijke doelstellingen. Dit beleidskader kan gebruikt worden als houvast in dergelijke dynamische processen.

Dit besliskader onderscheidt vijf fasen of stappen: het voornemen tot privatisering of verzelfstandiging, het ontwerp van het besluit, het nemen van het besluit, het uitvoeren van het besluit en de opvolging daarvan na afloop. Per stap worden aandachtspunten of opties genoemd waaraan aandacht besteed zou moeten worden door degenen die het besluit ontwikkelen, moeten beoordelen of nemen. Hierbij wordt steeds een onderscheid aangebracht tussen meer inhoudelijke aandachtspunten en procesmatige richtlijnen. Het kader beschrijft niet alleen welke activiteiten zouden moeten plaatsvinden, maar ook wie dat zou moeten doen.

Gebruiksaanwijzing

Doel van het kader is vooral om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren. Het is dus geen beslissboom die tot een «ideale» beslissing over de meeste geschikte vorm van verzelfstandiging of privatisering in een bepaalde situatie leidt. Het kader biedt een overzicht met aandachtspunten en richtlijnen voor besluiten over privatisering en verzelfstandiging en, procesmatig, voor de besluitvorming. Per fase van de beleid- en besluitvorming dient het kader als steun voor de (ambtelijke) voorbereiding van beleidsteksten en wetsvoorstellen, terwijl het parlement het kader kan gebruiken om beleids- en wetsvoorstellen te toetsen.

Het besliskader is vooral geschreven voor de rijksoverheid, maar kan – na enige aanpassingen – ook door andere overheden worden gebruikt.

Stap 1: voornemen

In deze eerste fase van de besluitvorming bestaat een voornemen tot privatisering of verzelfstandiging. Dit voornemen kan ontstaan door eerdere beleidsafspraken, vanuit politieke wensen of vanuit de betrokken organisatie en/of de beleidssector. Ook kunnen er juridische aanleidingen zijn, bijvoorbeeld Europese wetgeving, of financieel-economische redenen.

Essentieel is dat de belangrijkste partijen reeds in een vroeg stadium over het voornemen worden geïnformeerd. Dit zal meestal gebeuren door de regering, dat wil zeggen in elk geval door de vakminister en/of ministers die zijn belast met generiek beleid (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – BZK – en de minister van Financiën), indien relevant.

Zowel het parlement als de betrokken organisatie, *stakeholders* uit de beleidssector en/of de samenleving als geheel moeten van het voornemen op de hoogte zijn of worden gesteld, zodat deze zich hierover kunnen uitspreken en zich bewust zijn van hun eigen rol in de komende besluitvorming.

Inhoudelijke aandachtspunten:

- Bij het melden van een voornemen dient duidelijk te worden gemaakt wat de aanleiding voor privatisering of verzelfstandiging is. Voor welk (beleids)probleem is privatisering of verzelfstandiging kennelijk de oplossing en waarom?
- Ook moet worden aangegeven welke alternatieven er in plaats van privatisering of verzelfstandiging zijn of, met een afweging van bijbehorende voor- en nadelen, welke verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering mogelijk zijn. In bijlage 1 van het hoofdrapport van de parlementaire onderzoekscommissie zijn alle varianten genoemd.
- Afhankelijk van het aantal alternatieven kan in dit stadium ook al een ex ante-effectmeting (waaronder een maatschappelijke impacttoets) worden uitgevoerd. Een dergelijke toets moet in elk geval gedaan worden vóór het besluit wordt genomen (stap 3).
- Verder dient verduidelijkt te worden hoe het voornemen tot privatisering of verzelfstandiging past bij het generieke beleid op dit gebied. Is het voornemen bijvoorbeeld al eerder geïnitieerd of besproken? Bij welk generiek beleid (bijvoorbeeld Kaderwet ZBO of staatsdeelnemenbeleid) zal aansluiting worden gezocht?
- De rol en opvatting van de betrokken organisatie en relevante *stakeholders* moet worden onderzocht en vermeld.
- Indien sprake is van relevant EU-beleid dient dit te worden uitgelegd. Om welk beleid gaat het? Wat houdt dit beleid in? En hoeveel soevereine ruimte is er voor de Nederlandse overheid binnen dit EU-beleid? Indien nodig, kan deskundigen om advies worden gevraagd.
- Bij het beschrijven van het voornemen dient ook aandacht te worden besteed aan de publieke belangen die in het geding (kunnen) zijn. Bepaald moet worden welke belangen relevant zijn, wat de mogelijke gevolgen van privatisering of verzelfstandiging zullen zijn (positief en negatief) en welke mogelijkheden er zijn om na privatisering of verzelfstandiging de publieke belangen goed te borgen. Bij het bepalen van publieke belangen dient verder gekeken te worden dan alleen naar consumentbelangen; ook maatschappelijke belangen moeten in kaart worden gebracht.
- Indien ook de invoering van een vorm van marktwerking wordt beoogd, dient te worden nagegaan of dit ook daadwerkelijk mogelijk is en welke (extra) beleidsmaatregelen nodig zullen (kunnen) zijn om marktregulering te bereiken. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan het instellen van onafhankelijk toezicht en een regeling voor klachtrecht.
- Het parlement moet zich bij de start van een privatiserings- of verzelfstandigingstraject een duidelijk beeld kunnen vormen van wat en op welk moment met de voorgenomen privatisering of verzelfstandiging wordt beoogd. Van het verloop van de te volgen besluitvormingsprocedure moet een tijdslijn worden geschetst.

Procesmatige richtlijnen:

- In de meeste gevallen zal de regering het voornemen melden aan het parlement en andere betrokkenen. Het verdient aanbeveling dat in elk geval één minister tot woordvoerder voor dit onderwerp wordt aangewezen. Dit zal meestal de vakminister zijn, maar kan ook een minister zijn die verantwoordelijk is voor generiek privatiserings- of verzelfstandigingsbeleid.
- Inspraak of betrokkenheid van de beleidssector, van burgers en maatschappelijke groeperingen kan bijvoorbeeld worden geregeld

- door het houden van (door de regering of het parlement te organiseren) hoorzittingen of door het aanvragen van adviezen aan relevante adviesorganen.
- De betrokkenheid van de organisatie(s) in kwestie kan worden geregeld door deze bijvoorbeeld lid te maken van het projectteam dat de beleidsvoorstellen of de wetgeving zal voorbereiden en ontwerpen.
 - Het verdient aanbeveling om in dit stadium ook de Eerste Kamer over het voornemen te informeren. De Eerste Kamer kan in dat geval tijdig wijzen op belangrijke aspecten ten aanzien van de kwaliteit van de wetgeving, zodat hier in een later stadium geen onduidelijkheid meer over kan bestaan.
 - Er moet een tijdslijn of planning komen van het gehele besluitvormingstraject (stap 1 tot en met 5) zodat alle betrokkenen weten wat ze wanneer zullen moeten doen. Uiteraard kunnen onverwachte gebeurtenissen optreden, maar een dergelijke tijdslijn kan door alle betrokkenen als houvast worden gebruikt. In de tijdslijn kunnen ook belangrijke beslismomenten worden gemarkeerd.
 - Indien meerdere ministeries bij het voornemen zijn betrokken, moeten zij afspraken maken over de onderlinge rol- en taakverdeling. Dit heeft ook betrekking op de afstemming tussen een specifiek voornemen en het generieke beleid op het gebied van privatisering en verzelfstandiging.
 - De bespreking van het voornemen mondt uit in een principebesluit van het parlement om wel of niet met de plannen door te gaan.

Stap 2: ontwerp

De bespreking van het voornemen tot privatisering of verzelfstandiging met alle betrokken partijen mondt uit in een principebesluit om wel of niet met de plannen door te gaan. In deze fase wordt ervan uitgegaan dat voor de voorgenomen privatisering of verzelfstandiging voldoende parlementaire steun bestaat.

Ook zal duidelijkheid bestaan over welke variant de meeste steun zal krijgen. Deze kan nu dus nader worden uitgewerkt door een projectteam waarin ambtenaren (van het vakministerie en/of ministeries die zijn belast met generiek beleid) samenwerken met medewerkers van de betrokken organisaties.

Door de organisatie in een vroeg stadium bij het ontwerp te betrekken, kunnen praktische problemen vroegtijdig worden gesignaleerd en zal er ook meer draagvlak zijn (bijvoorbeeld onder het personeel) voor de aanstaande verandering.

Het voorstel voor besluitvorming kan verschillende vormen aannemen: beleidsnota, contract of concessie, wetgeving of lagere regelgeving.

Inhoudelijke aandachtspunten:

- Het ontwerp beschrijft welke specifieke vorm van privatisering of verzelfstandiging zal worden ingevoerd en waarom voor die vorm wordt gekozen. Elke vorm heeft voor- en nadelen. In het ontwerp zal moeten worden ingegaan op manieren die eventuele nadelen kunnen bestrijden dan wel compenseren.
- Het ontwerp beschrijft welke verwachtingen (motieven, doelen, beoogde effecten) ten aanzien van de voorgestelde privatisering of verzelfstandiging bestaan. Deze verwachtingen dienen bij voorkeur in meetbare termen te worden geëxpliciteerd, zodat later bij een evaluatie kan worden nagegaan of ze zijn gerealiseerd.

- Indien in de eerste fase geen uitgebreide toets van verwachte of beoogde effecten is gedaan, moet dat nu gebeuren. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van bestaande instrumenten zoals riskmanagement, de markteffecttoets (MET), de door de SER voorgestelde effectanalyse (zie hoofdstuk 7 van het SER-rapport *Overheid én markt: het resultaat telt!*»), bestaande kosten-batenanalysetechnieken of impact/effectrapportages, of uitvoerbaarheids- en haalbaarheidstoetsen zoals die op EU-niveau worden gebruikt. Indien een vorm van marktwerking wordt beoogd dient een marktverkenning te worden uitgevoerd.
- Er dient een nulmeting te worden uitgevoerd bij de betrokken organisatie om, zowel in termen van beleidsmatige prestaties (effectiviteit) als beheersmatige prestaties (efficiëntie), de uitgangspositie te kunnen bepalen. Dit onderzoek kan door de organisatie zelf worden gedaan, door het vakministerie, door de Algemene Rekenkamer of door een onafhankelijke partij (consultant, accountant).
- Er moet een onderzoek worden gedaan naar de kosten van de voorgenomen privatisering of verzelfstandiging. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de kosten van een sociaal plan indien van toepassing, reorganisatiekosten, eventuele juridische kosten, transactiekosten, enz. Verzelfstandiging en privatisering kunnen ook tot nieuwe kosten leiden, bijvoorbeeld door een veranderd belastingregime en door de kosten van (onafhankelijk) toezicht. Ook deze kosten dienen te worden verkend.
- In de eerste fase zijn relevante publieke belangen reeds geïdentificeerd. Nu dient het ontwerp te beschrijven welke maatregelen zullen worden genomen ter borging van die belangen. Hiervoor zijn verschillende instrumenten beschikbaar, zoals wetgeving (inclusief lagere regelgeving, contracten en concessies), toezicht, tariefbepalingen, concurrentie (bonus-malus, prestatiebeloning) en zelfregulering (governance codes). Opnieuw wordt benadrukt dat publieke belangen breder zijn dan individuele klantbelangen van burgers; er moet ook oog zijn voor andere rollen van de burger en voor maatschappelijke effecten.
- Het ontwerp dient ook aandacht te besteden aan de mogelijkheden voor sturing, toezicht en verantwoording na privatisering of verzelfstandiging. Hierbij moet bijvoorbeeld worden ingegaan op de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid, de sturing door het parlement, de interne governance van de betrokken organisatie, het houden van toezicht, de keuze van verantwoordingsvormen en -momenten inclusief mogelijkheden voor horizontale verantwoording, enz. De invulling van deze elementen hangt uiteraard af van de voorgestelde vorm van privatisering of verzelfstandiging. Zo zal bij het oprichten van een staatsdeelneming (NV) aandacht moeten worden besteed aan de rol van de aandeelhouder en de samenwerking tussen het ministerie van Financiën en het vakministerie, terwijl bij het instellen van een ZBO over de toepassing van de Kaderwet ZBO moet worden besloten.
- In het voorstel, bijvoorbeeld een instellingswet, moet altijd een evaluatiebepaling (een zogenoemde horizonbepaling) worden opgenomen. Deze bepaalt dat na een vaste periode de verzelfstandiging of privatisering zal worden geëvalueerd. Zo moeten alle ZBO's elke vijf jaar worden geëvalueerd (zie Kaderwet ZBO). In deze evaluatie moet ook worden gezien of een wijziging in de juridische status van de organisatie nodig is.

- In het voorstel moet ook altijd een exit-optie worden opgenomen, dat wil zeggen dat de overheid het recht heeft om een verzelfstandiging of privatisering te veranderen of zelfs ongedaan te maken.

Procesmatige richtlijnen:

- Het ontwerp wordt gemaakt door een projectteam van ambtenaren van het vakministerie dat, indien relevant, afstemming zoekt met de vakminister en/of ministers die zijn belast met generiek beleid en de betrokken organisatie. Indien bepaalde kennis ontbreekt, dient deze te worden aangezocht.
- Het ontwerp dient te worden onderzocht of getoetst op interne kwaliteit of samenhang. Bij een wetsvoorstel gebeurt dit bijvoorbeeld door de Raad van State. Maar er zijn ook andere instrumenten zoals het Integraal afwegingskader beleid en wetgeving (IAK) dat handvatten geeft voor het beoordelen en verantwoorden van de kwaliteit van beleid en wetgeving, bijvoorbeeld over de vormgeving van toezicht, sanctiemogelijkheden, administratieve lasten, het inzichtelijk maken van effecten en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van voorgestelde besluiten.
- Afhankelijk van het type beleidsvoorstel (wetgeving, contract of anderszins) kan de besluitvormingsprocedure worden ingericht. Indien nodig kan de eerder voorgestelde tijdsplanning hieraan worden aangepast.
- De ex ante-evaluatie of nulmeting kan door de organisatie zelf worden gedaan, door het vakministerie, door de Algemene Rekenkamer, of een onafhankelijke partij (consultant, accountant).
- Desgewenst kan het parlement, ter voorbereiding op het ontwerp en de besluitvorming, zelf onderzoek (laten) doen of adviezen inwinnen. Deze informatie kan dan gebruikt worden in de volgende stap in de besluitvormingsprocedure.
- Bij de betrokken organisatie zal, in anticipatie op het voorgenomen besluit, een aanvang gemaakt moeten worden met de voorbereiding van de verandering. Dit houdt onder andere in dat een verandertraject moet worden uitgestippeld, een businessplan moet worden opgesteld en financiële waarderings (van de organisatie, reserves, sociaal plan, en dergelijke) moeten worden uitgevoerd. Na stap 3 (besluit) kan uitvoering aan de veranderplannen worden gegeven.

Stap 3: besluit

In deze fase wordt over het ontwerp een besluit genomen. Wetsvoorstellen worden ingediend en behandeld in het parlement. Bij indiening in de Tweede Kamer is het raadzaam de Eerste Kamer alvast over het ontwerp te informeren. Andere ontwerpen (lagere regelgeving, contracten) kennen een andere besluitvormingsroute.

De duur van het besluitvormingstraject kan sterk variëren. Ook kunnen tussentijdse wijzigingen in het ontwerp worden aangebracht, in reactie op moties of amendementen in het parlement, maar ook als gevolg van veranderende inzichten of omstandigheden (economisch of anderszins). Belangrijk is om in dat geval de interne consistentie en samenhang van het ontwerp goed te bewaken en indien nodig ontwerpstappen over te doen, bijvoorbeeld het toetsen of het inwinnen van advies over bepaalde onderdelen. Zo kan de regering of de Eerste Kamer om voorlichting van de Raad van State vragen als er in de Tweede Kamer veel amendementen op een wetsvoorstel zijn aangebracht. In deze fase zijn vooral procesmatige richtlijnen te geven.

Procesmatige richtlijnen:

- Het ontwerp wordt (door de regering) voorgelegd aan besluitvormende gremia; welke dit precies zijn, is afhankelijk van het type beleidsvoorstel.
- Bij het ontwerp zullen ook de uitslagen van de genoemde toetsen (impact, effecten, kwaliteit, handhaafbaarheid, etc.) moeten worden verstrekt, evenals eventuele adviezen die in de eerste en tweede fase zijn ingewonnen. Al deze informatie moet zoveel mogelijk transparant (openbaar) beschikbaar zijn. Dit geldt ook voor informatie van andere partijen, zoals de betrokken organisatie, onderzoeken van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer, verslagen van hoorzittingen, enz.
- Indien het ontwerp uit meerdere onderdelen bestaat, bijvoorbeeld uit meerdere wetten en/of andere vormen van regelgeving, is het belangrijk dat wordt uitgelegd hoe de onderdelen met elkaar samenhangen en dat deze tijdens de besluitvormingsprocedure ook in samenhang worden besproken.
- Het parlement toetst het ontwerp op wenselijkheid, interne samenhang, doelbereiking, juridische kwaliteit, uitvoerbaarheid, mogelijke risico's, borging van publieke belangen, adequaatheid van toezicht en sturing, enz. Alle onderwerpen die in dit besliskader zijn beschreven zijn onderdeel van deze toetsing.

Stap 4: uitvoering

Nadat een besluit tot privatisering of verzelfstandiging is genomen, kan dit besluit worden uitgevoerd. In de praktijk zullen meerdere partijen uitvoering aan het besluit geven; het vakministerie, het voor generieke beleid verantwoordelijke ministerie, de betrokken organisatie, sectororganisaties en *stakeholders*.

Het verdient echter aanbeveling dat de verantwoordelijkheid voor die uitvoering bij één persoon of instantie wordt belegd, bijvoorbeeld bij de secretaris-generaal van het vakministerie. Deze zal regelmatig moeten rapporteren – ofwel verantwoording afleggen – over de voortgang van de privatisering of verzelfstandiging aan de minister, die op zijn beurt verantwoording aflegt aan het parlement.

Het ontwerp bevat alle aanwijzingen voor zaken die nu uitgevoerd moeten worden. De verantwoordelijke persoon/instantie kan dus op basis van het ontwerp een plan maken waarin alle taken, activiteiten en tijdslijnen worden benoemd en aan betrokken actoren worden toegewezen.

Inhoudelijke aandachtspunten:

- Het moet duidelijk zijn wie in de nieuwe situatie waarvoor verantwoordelijk is. Dit moet, bijvoorbeeld in een toezichtsvisie of in een protocol, worden vastgelegd. Hierdoor wordt ook duidelijk waarvoor de minister nog wel verantwoordelijk kan worden gehouden en waarvoor niet. Voor onderwerpen waarvoor de ministeriële verantwoordelijkheid niet meer geldt moet duidelijk (en openbaar) worden gemaakt wie dan wel aansprakelijk is.
- De aansturingrelaties moeten worden toebedeeld en ingevuld. Dit betekent dat het vakministerie moet bepalen wie of welke directies de opdrachtgever- en eigenaarsrollen gaan vervullen. Hiervoor bestaan verschillende organisatiemodellen.¹¹⁴ Zo zijn er geïntegreerde modellen waarbij een speciale interface of accountmanager alle contacten kanaliseert. Of er wordt gekozen voor een gespreide interface waarbij een directie (bijvoorbeeld beleid) de opdrachtgever wordt en een andere directie (bijvoorbeeld financiën) de «eigenaar». In

¹¹⁴ Zie bijvoorbeeld: M.J.W. van Twist en P.J. Plug (1998), Een moeizame verbinding: over de vormgeving van interfaces bij kernministeries, *Beleidsanalyse*, 98/3, 15–22; P.J. Plug, R. Timmerman, A. Dekker, S. Fooij en S. ten Have (2004), *Aansturen van verzelfstandigde organisaties: het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering*, Berenschot; S. van Thiel, A. Jansen, R. Timmerman en P. Plug (2004), Competenties voor relatiemanagement: tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie in. *Bestuurswetenschappen*, 58(6), 495–514.

het geval van een staatsdeelneming zal bovendien afstemming moeten worden gezocht met het ministerie van Financiën dat de aandeelhoudersrol vervult. Afspraken ten aanzien van de sturing kunnen worden vastgelegd in managementcontracten, informatieprotocollen of andere documenten.

- De afgesproken mechanismen voor het borgen van publieke belangen moeten in werking worden gebracht. Dit kan betekenen dat aanvullende regelgeving moet worden ontwikkeld, een toezichthouder moet worden aangesteld of zelfregulerende mechanismen ontworpen en ingevoerd moeten worden (zie hieronder over governance code).
- Er moet een duidelijke regeling worden opgesteld voor het klachtrecht van burgers en andere klanten van de geprivatiseerde of verzelfstandigde organisatie. Ter verduidelijking: burgers moeten in eerste instantie bij de organisatie zelf hun klachten kunnen deponeren. Maar het is belangrijk dat burgers in de overgangssituatie weten waar ze aan toe zijn en waar ze met hun klachten terecht kunnen, ook na afhandeling hiervan door een geprivatiseerde of verzelfstandigde organisatie. Indien gewenst kan worden samengewerkt met organisaties die consumentenbelangen vertegenwoordigen en/of een ombudsman bij het opstellen van regelingen en/of het geven van voorlichting. Alle klachtenregelingen moeten, bijvoorbeeld via de website, door de uitvoeringsorganisatie openbaar worden gemaakt.
- De geprivatiseerde of verzelfstandigde organisatie moet vorm krijgen, te beginnen met het benoemen van de leden van de raad van bestuur (directie) en de raad van toezicht of advies – afhankelijk van wat er in het ontwerp hierover is opgenomen. Raden van bestuur, commissarissen, toezicht en advies moeten conform geldende *governance codes* worden ingesteld en ingericht.
- Daarnaast moet het beheer van de organisatie vorm krijgen, bijvoorbeeld op het gebied van de boekhouding, ICT, kostprijzen, personeelsbeleid, bekostiging, huisvesting, etc. De betrokken organisatie heeft al vanaf de ontwerpfase voorbereidingen getroffen voor dit verandertraject en heeft hier een plan voor gemaakt dat nu in werking kan treden.
- In het geval van verzelfstandiging moeten afspraken worden gemaakt over het onder welke voorwaarden mogen ondernemen van niet-wettelijke of commerciële activiteiten.
- Indien sprake is van de introductie van marktwerking moet worden gereguleerd dat toetreding en concurrentie mogelijk zijn en dat geen misbruik van monopolieposities kan worden gemaakt.
- Waar wenselijk en mogelijk moeten voorzieningen voor horizontale verantwoording worden getroffen. Hierbij kan gedacht worden aan het instellen van klantenraden of -panels of het meedoen aan initiatieven zoals het Handvest Publiek Verantwoorden, vrijwillige benchmarks, visitaties etc.

Procesmatige richtlijnen:

- Er moet één persoon of instantie worden aangewezen die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het besluit. In de praktijk zullen onder zijn leiding meerdere partijen bij de werkzaamheden zijn betrokken: ambtenaren van het vakministerie en eventueel de ministeries die zijn belast met generiek beleid, de betrokken organisatie, sectororganisaties en *stakeholders* en anderen.
- Indien kennis en competenties binnen het ministerie om de sturingsrelaties met de geprivatiseerde of verzelfstandigde organisatie adequaat te kunnen invullen niet (meer) aanwezig zijn, dient hier in te worden geïnvesteerd, bijvoorbeeld door training, selectie en werving, of het inhuren van deskundigen.

- Er moet een goede monitoring van het verloop van het veranderingsproces plaatsvinden, waardoor de eerstverantwoordelijke in staat is regelmatig aan de minister te rapporteren over de voortgang van het proces en de minister in staat is aan het parlement verantwoording af te leggen. Dit kan gebeuren aan de hand van de tijdsmomenten die zijn opgenomen in de eerder opgestelde tijdsplanning.
- Het parlement moet vanaf dit moment de minister niet ter verantwoording roepen voor zaken waar de minister niet (meer) over gaat.
- Alle afspraken over sturing, verantwoording, toezicht, klachtenregelingen een dergelijke moeten aan alle betrokken worden gecommuniceerd en openbaar worden gemaakt.
- Bij de betrokken organisatie kan een proces- of projectmanager worden aangetrokken om het veranderingsproces te begeleiden en/of te overzien.

Stap 5: opvolging

Na voltooiing van de privatisering of verzelfstandiging volgt een periode waarin dient te worden gemonitord of de verwachtingen ten aanzien van de beslissing ook daadwerkelijk worden gerealiseerd en of alle partijen zich aan de gemaakte afspraken houden. Dit zal door alle partijen moeten gebeuren: het vakministerie, eventueel het ministerie verantwoordelijk voor generiek beleid, de betrokken organisatie(s), het parlement, de Algemene Rekenkamer, klachteninstanties, onafhankelijke toezichthouders, enz.

Het verdient aanbeveling om regelmatig, bijvoorbeeld eens in de vier of vijf jaar, een officiële evaluatie uit te voeren waarin ook de vraag aan de orde komt of de beslissing om te privatiseren of verzelfstandigen nog steeds de beste is, of dat het besluit hiertoe aan herijking toe is (met meerdere opties: verder gaan op ingeslagen weg, andere vorm met meer/minder vrijheidsgraden, terugdraaien). Deze evaluaties zullen ook door de beslissende partijen c.q. het parlement moeten worden besproken. De momenten waarop dit moet gebeuren zijn vastgelegd in het oorspronkelijke tijdsplan.

Inhoudelijke aandachtspunten:

- Evaluatie van de privatisering of verzelfstandiging dient plaats te vinden aan de hand van de eerder opgestelde verwachtingen (effecten, doelen) die met de privatisering of verzelfstandiging werden beoogd. Tussentijdse gebeurtenissen kunnen invloed hebben op de uitkomsten; hier moet ook oog voor zijn bij de beoordelaars. Zo kunnen er bijvoorbeeld nieuwe taken bij zijn gekomen of organisatorische veranderingen zijn doorgevoerd (fusie, reorganisatie). Ook kunnen maatschappelijke, technologische, politieke of economische ontwikkelingen van invloed zijn geweest op het functioneren van de betrokken organisatie.
- In de evaluaties moet aandacht worden besteed aan de borging van publieke belangen, inclusief de vraag of sprake is van een wijziging in de relevantie van belangen en/of er nieuwe belangen zijn bijgekomen. Indien dit laatste het geval is, kan het ter borging van deze nieuwe belangen nodig zijn aanvullende maatregelen voor te stellen.
- De evaluatie moet aandacht besteden aan de vraag of de privatisering of verzelfstandiging gehandhaafd moet blijven of dat voor andere opties zou moeten worden gekozen, bijvoorbeeld voor een andere vorm van verzelfstandiging (met meer of minder vrijheidsgraden) of voor het terugdraaien van het besluit.

- Een aantal taakaspecten moeten onderwerp van evaluatie zijn: uitvoering van bestaande taken, het verkrijgen van nieuwe taken, eventuele commerciële taken, enz. De evaluatie kan ook informatie opleveren die tot een herziening van het takenpakket leidt.
- Ten slotte dienen de sturingsrelaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties onderwerp van evaluatie te zijn. Indien de uitkomsten van de evaluatie hiertoe aanleiding geven, zullen deze relaties moeten worden aangepast. Dit geldt ook voor het toezicht en de verantwoording; wordt er naar de mening van betrokken partijen voldoende verantwoording afgelegd, is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en functioneert het toezicht naar behoren? Deze vragen hebben niet alleen betrekking op het functioneren van de uitvoeringsorganisatie, maar ook op dat van toezichthouders, ministeries en het parlement.

Procesmatige richtlijnen:

- Evaluaties kunnen door tal van organisaties worden uitgevoerd: ministeries, uitvoeringsorganisaties, toezichthouders, klachteninstanties, de Algemene Rekenkamer, sectororganisaties en door middel van visitaties en andere horizontale verantwoordingsinstrumenten.
- De minister legt, als eindverantwoordelijke, verantwoording af aan het parlement. Dit betekent echter niet dat het parlement niet ook rechtstreeks informatie kan vragen aan de betrokken organisatie en/of de toezichthouder en klachteninstanties.
- Evaluatierapporten dienen, als individueel rapport of in combinatie met andere evaluaties of beleidsonderwerpen die relevant zijn voor de betrokken organisatie en haar taak, altijd in het parlement te worden besproken.
- Indien evaluaties aanleiding geven tot heroverweging van het besluit tot privatisering of verzelfstandiging, of andere aspecten van de sturingsrelaties en taakvervulling, moeten hiervoor nieuwe beleidsvoorstellen worden ontwikkeld.

Eerste Kamer

Eerste Kamer der Staten-Generaal

Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Telefoon (070) 312 92 00
www.eerstekamer.nl

Uitgave Sdu Uitgevers
Drukwerk DeltaHage

Omslag Corps ontwerpers
Omslagfoto Hans Hordijk

Bestelling
Sdu klantenservice
Telefoon (070) 378 98 80
sdu@sdu.nl of www.sdu.nl
of via de boekhandel

ISBN 9789012 576284
NUR 823



9 789012 576284

