

## 2

### Aanbieding rapport POC

Aan de orde is **de aanbieding van het rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten**.

#### De voorzitter:

Ik heet in het bijzonder de heren Schuurman en Leijnse van harte welkom, die op de publieke tribune zitten. De heer Schuurman is de initiator geweest en de heer Leijnse de voorzitter van de tijdelijke commissie die de voorbereidingen heeft getroffen voor de commissie onder leiding van de heer Kuiper.

#### De heer Kuiper (ChristenUnie):

Voorzitter. Iets meer dan een jaar na onze installatie op 4 oktober 2011 sta ik hier om u namens deze parlementaire onderzoekscommissie onze rapporten aan te bieden. Het heeft in het afgelopen jaar de aandacht getrokken dat de Eerste Kamer gebruikmaakt van haar bevoegdheid tot parlementair onderzoek in deze vorm. Er is wel gesproken over een novum. Ik kan u melden dat in werkelijkheid onze parlementaire herinnering niet ver genoeg terug reikt om te ontdekken dat dit woord al eens eerder is uitgesproken over een onderzoekscommissie van deze Kamer.

Die is er namelijk wel geweest. Op 26 juni 1962 heeft de Eerste Kamer een bijzondere commissie ingesteld om onregelmatigheden in de Europese handel in schroot nader te bezien, de zogenaamde schrootaffaire, een kwestie die speelde in de toenmalige EGKS. De schrootaffaire werd opgelost en dat is maar goed ook. Het bleek een vermeende roestvlek op het nog nieuwe schild van de Europese samenwerking. Het werk van die onderzoekscommissie onder leiding van W.F. de Gaay Fortman heette destijds een novum voor de Eerste Kamer en leidde na een klein jaar tot een rapport van welgeteld negen bladzijden. Wellicht dat een nieuwe commissie na precies 50 jaar opnieuw een novum mag heten, maar welbeschouwd zijn wij dus de tweede commissie in de gehele naoorlogse periode. Aan bladzijden hebben wij intussen gewonnen. Daarom zijn wij al een minder bescheiden novum dan de commissie van destijds. Wij komen bij u terug met een kleine 500 pagina's.

De tijden en ook de vraagstellingen zijn veranderd. Waren onderzoeken van deze Kamer, in welke vorm dan ook, gericht op een enkele wet of een enkele kwestie, het onderzoek dat wij in uw opdracht hebben mogen verrichten, gaat over een omvangrijk en onderling verweven veld van beleidsontwikkelingen, wetgeving en parlementaire besluitvorming. Privatisering en verzelfstandiging maken deel uit van een bredere transformatie van de rijksdienst: overheidsbedrijven zijn verkocht, overheidsdiensten zijn op afstand van ministeries gezet en nieuwe verhoudingen zijn ontstaan tussen overheid en burgers. Deze ontwikkeling heeft enkele decennia omvat. Zij heeft geleid tot kritische en maatschappelijke discussies en uiteenlopende waarderings van het eindresultaat. Niet alles is gelopen zoals het was bedoeld. Uitkomsten gaven aanleiding om terug te blikken op ooit geformuleerde beleidsverwachtingen. Dat was aanleiding voor deze Kamer om deze onderzoekscommissie in te stellen. De Eerste Kamer is immers betrokken geweest bij de besluitvorming en stelt zichzelf tot taak de kwaliteit en uitvoerbaarheid van wetgeving te

toetsen. De Kamer heeft behoefte gevoeld aan een systematische terugblik om lessen te kunnen trekken voor zichzelf en de wetgever in het algemeen.

De commissie heeft haar onderzoek opgevat als wetgevingsonderzoek. Die typering is gebruikt bij de herziening van de Wet op de parlementaire enquête in 2008, onder meer in deze Kamer door wijlen collega Dölle. Wetgevingsonderzoek is te onderscheiden van politieke onderzoeken of enquêtes. De laatste richten zich expliciet op het activeren van ministeriële verantwoordelijkheid. Wetgevingsonderzoek richt zich kort gezegd op onderwerpen die in de wetgeving aan de orde zijn. Wetgevingsonderzoek ziet derhalve op verbetering van de praktijk van de wetgeving en daarmee ook van de parlementaire besluitvorming. Opvallend is dat de eerste parlementaire enquête in Nederland, die plaatsvond in 1886 en 1887 en gericht was op verbetering van arbeidsomstandigheden in fabrieken en werkplaatsen, een wetgevingsenquête was. Het ging destijds om het functioneren van onder meer het Kinderwetje van Van Houten. Er is geen kop gerold, maar deze enquête vormde destijds wel een impuls om te komen tot onder meer een nieuwe arbeidswet.

De vraagstelling voor ons onderzoek is ontwikkeld door de voorbereidingscommissie onder leiding van senator Leijnse die de motie-Schuurman heeft uitgewerkt; u memoereerde dat al. De vraagstelling luidt: "Op welke wijze en in welke mate is gedurende de periode 1990–2010 in de parlementaire beraadslagingen ten aanzien van privatiseringen en/of verzelfstandigingen aandacht uitgegaan naar de beoogde, verwachte en bereikte effecten van privatiseringen en verzelfstandigingen op de verhouding tussen burger en rijksoverheid?" Die vraag hebben wij onderzocht door zo nauwkeurig mogelijk de gangen na te gaan van een aantal parlementaire besluitvormingsprocessen. Die vindt u terug in ons deelrapport. Er is casusonderzoek gedaan naar onder meer de verzelfstandiging van de NS, de verzelfstandiging van de PTT en de daaropvolgende privatisering van KPN, de privatisering van re-integratiebedrijven en de Wet onafhankelijk netbeheer, de zogenaamde Splitsingswet, in de energiesector, die mede geleid heeft tot privatisering van een aantal energiebedrijven. Daarnaast is onderzocht op welke wijze beide Kamers van de Staten-Generaal in meer generieke zin hebben gesproken over privatisering, verzelfstandiging en het staatsdeelnemingenbeleid. De commissie meent dat in het deelrapport belangrijke inzichten worden aangereikt die een verhelderend blik werpen op de aard en kwaliteit van onze parlementaire besluitvorming.

Het deelrapport vormt de grondslag voor het hoofdrapport. In het hoofdrapport spreekt de commissie zich uit over de kernthema's van het onderzoek. Het gaat om een beschrijving en een taxatie van centrale beleidsontwikkelingen, verbetermogelijkheden van de parlementaire besluitvorming en de weging van belangen van burgers en over sturingsmogelijkheden die benut kunnen worden door wetgever en overheid. De commissie is van oordeel dat nadere ordening nodig is in het openbaar bestuur en in het veld van uitgeplaatste diensten, zoals de wereld van de zbo's. Een gebrek aan overwegingen vooraf en weinig samenhang in de uitvoering hebben bijgedragen aan toegenomen bestuurlijke complexiteit. De uitvoering van beleid is te ver buiten zicht geraakt. Daar waar uitvoering van publieke taken is verzelfstandigd, moet er adequate parlementaire aandacht zijn. Daarover heeft de commissie opvattingen. Ook meent de commissie dat de weging van belangen van burgers vaak te beperkt is ge-

weest en dat een bredere weging van die belangen en maatschappelijke belangen in het algemeen nodig is.

De titel van ons rapport luidt "Verbinding verbroken?". Ik kan u verklappen dat wij daarover lang hebben gesproken. Er hangt kennelijk iets in de lucht omtrent bruggen slaan en verbindingen maken. In elk geval is het zo dat je, als er bruggen geslagen moeten worden, iets moet weten over noodzakelijke verbindingen. Er zijn vitale verbindingen in het openbaar bestuur, in een parlementaire democratie en in de verhouding tussen burgers en overheden die niet verbroken mogen worden. Het risico van het op afstand plaatsen van diensten en delen van de ambtelijke organisatie is dat deze verbindingen onder druk komen te staan. De aanbevelingen die de commissie heeft geformuleerd, dienen ertoe dat deze verbindingen weer worden herkend en ook worden versterkt.

De commissie heeft achttien aanbevelingen geformuleerd die zij in het bijzonder onder uw aandacht wil brengen. Worden deze aanbevelingen gevolgd en in praktijk gebracht, dan is het naar de mening van de commissie mogelijk om concrete stappen te zetten die leiden tot verbeterde besluitvorming en verbeterde regelingen met betrekking tot de inrichting van het openbaar bestuur. Hierbij hebben de Kamers, en dus ook deze Kamer, een rol te spelen. Beide Kamers kunnen de instrumenten die hun ten dienste staan, krachtiger inzetten ter versterking van hun medewetgevende en controlerende taak. Het is nodig die instrumenten opnieuw te bezien en opnieuw af te stellen op nieuwe werkelijkheden.

Bij de instelling van de commissie is de vraag gesteld of een enquête dan wel een onderzoek noodzakelijk zou zijn. In de motie-Schuurman was immers sprake van een enquête. De Kamer heeft zich op basis van het advies van de commissie-Leijnse uitgesproken voor een gewoon parlementair onderzoek. De specifieke instrumenten van de parlementaire enquête stonden deze commissie dus niet ter beschikking, zoals het onder ede horen van getuigen. Gelet op de aard van de vraagstelling heeft de commissie evenwel goed kunnen werken met het onderzoeksinstrumentarium dat haar ten dienste stond. Ze heeft van alle door haar benaderde personen of instanties medewerking gekregen. Nieuw waren, en dat is beslist een novum, de openbare gesprekken in deze zaal aan de ovale tafel. Er zijn 11 zittingen geweest met in totaal 26 personen, waaronder beleidsmakers, oud-parlementariërs en oud-bewindslieden. Daarnaast heeft de commissie nog vele tientallen gesprekken gevoerd met betrokken actoren. Zij heeft daarbij alle medewerking ondervonden die ze vroeg. We hebben gemerkt dat menige gesprekspartner het waardevol vond om zijn of haar verhaal aan de commissie te doen.

Voorzitter, staat u mij toe een aantal dankwoorden uit te spreken. Ik dank de Kamer en het personeel van de Kamer voor de ruimhartige medewerking aan dit project dat een aantal nieuwe uitdagingen met zich meebracht, zoals het huisvesten van de staf van de commissie. Ik dank de casusonderzoekers, aanwezig op de tribune, die belangrijke delen van het onderzoek hebben verricht en de leden van de klankbordgroep, die ons van deskundige feedback hebben voorzien. Met name noem ik onze onderzoekscöördinator, professor Sandra van Thiel, en onze commissiegriffier, Peter van Oort. Hun inzet was van grote betekenis voor het welslagen van de onderneming. Het feit dat de Kamer een onderzoek van deze omvang nu voor het eerst zelf heeft gedaan, betekende ook nieuw denkwerk over de inrichting van een werkproces dat daarbij paste.

Alles moest voor het eerst worden ontworpen en op maat gemaakt voor de Eerste Kamer. Wij zullen de Kamer een draaiboek nalaten.

In de aanloop naar de instelling van deze commissie is de vraag gesteld of een onderzoek als dit nu wel nodig zou zijn, aangezien er immers al heel veel is onderzocht op dit terrein. Die vraag heeft een echo gehad in de commissie. Is dit zo? Is er al genoeg onderzocht? De commissie hecht eraan te benadrukken dat van het soort onderzoek dat wij nu hebben ondernomen niet veel andere voorbeelden te vinden zijn. Een systematische terugblik vanuit het parlement, waarbij parlementaire besluitvorming in samenhang wordt gezien en lessen worden getrokken voor de toekomst, wordt in Nederland niet vaak ondernomen. Dat is opvallend, mede in het licht van het nut en de betekenis van gedegen wetgevingsonderzoek waarvan wij de Kamer met onze rapportage hopen te overtuigen. Wetgevingsonderzoek past heel goed bij de positie en het profiel van de Eerste Kamer. Er zijn senaten in Europa met een sterkere onderzoekstraditie. Wat ons betreft schaarst ook onze Eerste Kamer zich daarbij.

Tot slot bedank ik de commissie zelf voor de goede onderlinge sfeer en samenwerking. In het afgelopen jaar is met grote harmonie gewerkt en we hebben samen een bijzondere tocht gemaakt. Intussen zijn we, naar ik mag hopen, prettige collega's gebleven. Wij gingen niet gebukt onder de last van het onderzoek. Het heeft er ook allemaal niet toe geleid dat wij hier wekelijks slechts bij de stemmingen zichtbaar waren. Het was een voorrecht namens de Kamer dit werk te mogen doen. De commissie ziet uit naar een gedegen reflectie van de Kamer op dit werk. Het is nu aan de Kamer om het te beoordelen. Onderzoekt alle dingen en bewaar het goede.

Voorzitter, de commissie is gereed met haar werkzaamheden en biedt u haar rapporten aan ter behandeling in deze Kamer.

(applaus en geroffel op de bankjes)

De voorzitter van de commissie, de heer Kuiper, biedt de Voorzitter van de Eerste Kamer het eerste digitale exemplaar van de rapporten aan op iPad en in de vorm van een kaart met een USB-stick.

#### De voorzitter:

Geachte voorzitter en leden van de commissie. Ik zal de leden met naam noemen, zodat zij ook voor het nageslacht in de Handelingen zijn opgenomen: de heer Terpstra, mevrouw Vos, de heer De Grave, de voorzitter, de heer Kuiper, de heer Vliegenthart, mevrouw Ter Horst en de heer De Lange.

Geachte dames en heren, hartelijk dank voor het eindrapport van uw commissie dat ik zojuist in ontvangst heb mogen nemen in de stijl van deze Kamer, het papierarme parlement. Net iets meer dan een jaar hebt u samen met uw staf hieraan gewerkt en het resultaat mag er zijn. Hoewel ik als Voorzitter van de Eerste Kamer niet in de positie ben om mij uit te laten over de inhoud van het rapport, wil ik wel graag iets zeggen over de betekenis van dit onderzoek voor de Eerste Kamer. Het is niet de eerste keer in de geschiedenis dat de Kamer een parlementair onderzoek heeft uitgevoerd. Dit onderzoek is wel van een andere orde, over een belangrijk maatschappelijk thema dat veel mensen bezighoudt. Hiermee is het zonder twijfel een heel grote stap in de werkwijze van de Eerste Kamer, en wellicht een omwenteling. De Eerste Kamer toont hier-

mee niet alleen haar bevoegdheid maar ook haar capaciteit.

Dat is overigens niet geheel zonder slag of stoot verlopen. Ten tijde van het indienen van de motie-Schuurman c.s. hebben sommigen beargumenteerd dat een dergelijk onderzoek niet bij het reflecterende karakter van de Eerste Kamer past. Uiteindelijk werd in het plenair debat van 15 maart 2011 het onderwerp privatisering en verzelfstandigingen echter toch belangrijk genoeg geacht om een dergelijke stap te zetten. Vervolgens adviseerde de commissie-Leijnse op 24 mei 2011 om niet voor een parlementaire enquête maar juist voor een parlementair onderzoek te kiezen. Dat is zojuist al gememoreerd. Dit advies heeft de Kamer met een overgrote meerderheid gevolgd.

De uiteindelijke vorm van een onderzoek in plaats van een enquête heeft goed uitgepakt. De commissie stelde zich niet veroordelend op en riep niemand ter verantwoording. Zij was op zoek naar waarheidsvinding en constructieve adviezen voor de toekomst. Dit heeft de commissie onder meer in de openbare verhoren uitstekend naar voren gebracht, alleen al door te kiezen voor "die ovale tafel". Naar aanleiding hiervan stond in de NRC van 2 juni van dit jaar dat de "Eerste Kamer steeds vaker doet waar parlementen voor zijn". Nu zijn wij geen huis dat zich normaal gesproken sterk laat beïnvloeden door de pers, maar een compliment als dit laten wij ons gaarne welgevalen.

Maar niet alleen de volgers van buitenaf hebben hierop positief gereageerd, ook de bij het onderzoek betrokken actoren hebben hun waardering hiervoor uitgesproken. De voorzitter van de commissie zei het net zelf al: geen enkele persoon heeft geweigerd zijn of haar medewerking aan het onderzoek te verlenen. Zij waren blij om hun verhaal te kunnen doen en vooral ook blij dat de Kamer dit onderzoek uitvoerde. Er is in het verleden na privatisering en verzelfstandigingen an sich natuurlijk al behoorlijk wat onderzoek gedaan. Om echter op deze manier te kijken naar de parlementaire besluitvorming die eraan voorafging, met gepaste zelfreflectie en met het oog op aanbevelingen voor de toekomst, heeft voor vele positieve reacties gezorgd.

Het voeren van parlementair onderzoek en het tot stand brengen van een rapport vergt discipline, doorzettingsvermogen en doortastendheid. Dat het meer dan negen pagina's is, is mij duidelijk. Een bondig hoofdrapport, een lijvig deelrapport en een begeleidende brochure zijn geen sinecure. Daarom zijn wij blij om dit van u te mogen ontvangen op het digitale visitekaartje van de Eerste Kamer. De tijd van het schuiven met dozen papier is hier in de Eerste Kamer echt verleden tijd.

Ik sluit graag af met een citaat van de Nederlandse dichter J. Boulez: "Het is niet voldoende te weten, je moet de kennis overwinnen." Over het laatste heb ik even nagedacht. In het Engels heeft men er een mooiere term voor: you have to master the knowledge. Je moet de kennis beheersen.

De kennis ligt hier voor ons, en nu is het aan ons om hiermee verder te gaan en deze te overwinnen. Het is uiteindelijk de Kamer die een oordeel over uw werk zal uitspreken. Het eerste debat hierover zal plaatsvinden op 13 november.

Ik prijs u en uiteraard ook uw staf voor de wijze waarop u dit onderzoek hebt uitgevoerd en hoop dat het bijdraagt aan het creëren van zorgvuldige parlementaire besluitvorming rondom privatisering en verzelfstandiging in de toekomst.

Ik schors de vergadering voor enkele minuten om de commissie geluk te kunnen wensen met het rapport.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

#### **De voorzitter:**

Op de tafel van de Griffier ligt een lijst van ingekomen stukken. Op die lijst staan voorstellen voor de behandeling van deze stukken. Als voor het einde van de vergadering daartegen geen bezwaar is gemaakt, neem ik aan dat daarmee wordt ingestemd.

Ingekomen is een brief van de heer Van Rey, gedateerd 22 oktober 2012, waarin hij mij ervan in kennis heeft gesteld het lidmaatschap van de Eerste Kamer der Staten-Generaal per direct neer te leggen. Ik heb de voorzitter van het centraal stembureau voor de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld. De beëdiging van de opvolger van de heer Van Rey in de Eerste Kamer is voorzien voor volgende week dinsdag, 6 november 2012.