

**Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de
Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging
Overheidsdiensten op vrijdag 8 juni 2012 in de plenaire zaal van de
Eerste Kamer te Den Haag.**

Gesprek met: dr. J.T. van den Berg, prof. mr. E.C.M. Jurgens en drs. J. Reitsma.

Aanvang: 10.00 uur

Voorzitter: de heer R. Kuiper

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

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

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

De **voorzitter**: Goedemorgen. Ik open deze vergadering van de parlementaire onderzoekscommissie. Wij zetten onze gesprekken voort, vandaag met twee groepen oud-parlementariërs. We beginnen vanochtend met gesprekken met de heer Van den Berg, de heer Jurgens en de heer Reitsma. De heer Van den Berg was lid van de Tweede Kamer in de periode 1986-2002. De heer Jurgens was lid van de Tweede Kamer voor de Partij van de Arbeid in de periode 1990-1994. Van de Eerste Kamer was hij lid in de periode 1995-2007. De heer Reitsma heeft ook een lange staat van dienst. We hebben dus drie oud-parlementariërs met een lange staat van dienst. De heer Reitsma was lid van de Tweede Kamer in de periode 1986-2001, net een jaartje minder dan de heer Van den Berg. Ik heet u hartelijk welkom, heren. Ik meld dat de heer Marijnissen, die ook een lange staat van dienst heeft in de Tweede Kamer, helaas verstek moet laten gaan vanwege zijn gezondheid.

De Eerste Kamer heeft een parlementaire onderzoekscommissie ingesteld omdat zij een systematische terugblik wil op 20 tot 30 jaar privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid, zoals dat is gevoerd door onderscheiden kabinetten. Het begon in de jaren tachtig onder de kabinetten-Lubbers. Later ging het verder onder de kabinetten-Kok en daarna liep het door. De Eerste Kamer voert dit onderzoek uit omdat de Eerste Kamer let op de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetgeving. Zij is zelf ook betrokken bij besluitvorming ter zake en heeft geconstateerd dat er in de samenleving nog altijd een discussie speelt over dit beleid, over keuzes en over uitkomsten. Om die reden heeft deze Kamer behoefte aan een systematische terugblik op beleid en besluitvorming.

Dit gesprek zal zich met name richten op parlementaire besluitvorming. U bent oud-parlementariërs. We willen heel graag weten hoe de zaken die wij bestuderen in de parlementen aan de orde zijn geweest. We willen ook de vraag aan de orde hebben hoe u aankijkt tegen het functioneren van het parlement in Nederland in de genoemde periode. Het gesprek gaat daarom over de controlerende functie van de parlementen en over hun medewetgevende functie. Wij willen weten hoe die functies zijn ingevuld en welke lessen wij kunnen trekken uit deze periode. Het gesprek zal dadelijk gevoerd worden door een aantal leden. Ik zal beginnen met een paar algemene vragen. Daarna zal collega De Lange de gedachtewisseling voortzetten en daarna zal de heer De Grave nog een aantal vragen stellen. Anderen zullen zich daarbij aansluiten, indien zij daaraan behoefte hebben.

Mijnheer Van den Berg, ik wil met u beginnen. Zou u in het kort uw visie kunnen geven op de motieven die in uw herinnering indertijd hebben gespeeld voor een beleid dat gericht is op verdere privatiseringen en verzelfstandigingen? Hoe hebt u dat als lid van de Kamer waargenomen? Wat waren volgens u de belangrijkste motieven?

De heer **Van den Berg**: Graag, voorzitter. Ik kwam in 1986 in de Tweede Kamer. Ik merk op dat het lidmaatschap van een kleine fractie nadelen heeft, maar ook voordelen. Het betekent dat je een vrij brede portefeuille hebt. Ik heb de verschillende dossiers die hieromtrent spelen, mogen behandelen in

de loop van de jaren. In mijn portefeuille heb ik ook het algemene beleid met betrekking tot verzelfstandiging gehad. Dit berustte bij het departement van Binnenlandse Zaken. Ik was in dit beleid geïnteresseerd, natuurlijk vanwege de politieke aspecten die je vanuit de visie van je partij probeert in te brengen. Het verschijnsel verzelfstandiging en zbo's boeide mij echter in het bijzonder. Ik was een aantal jaren voordat ik in de Kamer kwam, gepromoveerd op het onderwerp waterschap en functionele decentralisatie. In de theoretische discussies speelde ook het thema van zbo's. De vraag werd gesteld of deze een vorm zijn van functionele decentralisatie. Dit is misschien een beetje een theoretische discussie, maar deze discussie vergrootte wel mijn interesse in dit beleid. In de jaren dat ik in de Kamer heb mogen zitten, ben ik daar vrij nauw bij betrokken geweest.

Toen ik in de Kamer kwam, trad kabinet Lubbers-II aan. Ik kwam net binnen, maar ik had de indruk dat het beleid op dat punt niet erg helder en consistent was. In die jaren was de aandrang om te privatiseren op zijn hoogtepunt. Ik had in de discussies sterk de indruk dat dit voor sommigen bijna een soort credo was. Er moest geprivatiseerd worden en het argument daarbij waren vooral de bezuinigingen. Het onderzoek van uw commissie begint volgens mij in de jaren negentig. Maar ook daarvóór hebben we al een paar operaties gehad, ook kleinere. Ik herinner mij de verzelfstandiging van het Staatsvissershavenbedrijf als een van de eerste bedrijven. Het aspect van bezuinigen stond ook hierbij sterk op de voorgrond. Volgens mij ontbrak een meer samenhangende visie op de overheidstaak. In mijn visie had een discussie over de kerntaken van de overheid moeten voorafgaan aan concrete voorstellen voor privatisering. Het maakte op mij toen een beetje een ad-hocindruk. Het leek een beetje op een grabbelton. Alleen de goede bezuinigingsmogelijkheden werden aangepakt. Dat was de eerste periode.

De **voorzitter**: U zegt dat het hoofdmotief de bezuinigingstaakstelling van de jaren tachtig was.

De heer **Van den Berg**: Dat was in die periode zo, inderdaad.

De **voorzitter**: U zegt dat u toen al het idee had dat het beleid hieromtrent niet consistent was. Dat zijn uw woorden. Hebt u het dan specifiek over het staatsdeelnemingenbeleid of over de wijze waarop de overheid aandelen afstootte en vervreemde? Of hebt u het over een breder beeld?

De heer **Van den Berg**: Ik heb het over een iets breder beeld. Wat waren de keuzes? Welke prioriteiten werden gesteld? Wat pakte men het eerste aan? Vanuit mijn beperkte visie op het moment dat ik binnenkwam in de Tweede Kamer, vond ik dat dit niet echt doordacht gebeurde.

De **voorzitter**: Had dat wel moeten volgens u?

De heer **Van den Berg**: Ja absoluut.

De **voorzitter**: Hoe had het wel moeten?

De heer **Van den Berg**: Ik vind dat je moet beginnen met een beleidsvisie op wat de overheidstaken zijn. Wat hoort bij de kern van de overheidstaak en wat zou kunnen worden afgestoten? Ik geef nu mijn visie over de jaren tachtig. Misschien mag ik straks nog iets zeggen over mijn visie op de jaren daarna. Begrippen als verzelfstandiging en privatisering liepen in die jaren nog behoorlijk door elkaar. Dat was niet helder. Ik heb verschillende malen getracht om daarop te wijzen, met de beperkte mogelijkheden die je hebt als je in een kleine fractie zit. Dat kwam niet helemaal over, althans, het heeft niet geleid tot een meer consistent beeld. Later veranderde dat wat. Daar hebt u deze week al zeer uitvoerig over gesproken, zoals ik een beetje heb kunnen volgen. Later kwamen er andere visies, met name op zbo's. Dit had te maken met visies op de ministeriële verantwoordelijkheid en met visies op het type overheidsorganisaties. Sommige overheidsorganisaties lenen zich meer voor beleid en sommige meer voor uitvoering. Aan deze types zijn ook organisatorische consequenties verbonden. Toen werd een ander patroon zichtbaar, ook in de voorstellen die naar de Kamer kwamen.

De **voorzitter**: Wanneer kwam dat andere patroon erin?

De heer **Van den Berg**: Er zijn verschillende commissies geweest, onder andere de commissie-Scheltema en de commissie-Wiegel. Ik herinner mij dat in die periode het beeld kantelde. Het ging niet meer primair om bezuinigingen, maar om een visie op de organisatie van de overheid.

De **voorzitter**: Dat was midden jaren negentig

De heer **Van den Berg**: Dat klopt.

De **voorzitter**: In de jaren tachtig hield de overheid zich bezig met tal van activiteiten, ook economische activiteiten. DSM was een staatsbedrijf. In het staatsdeelnemingenbeleid werd in 1985 en 1986 geformuleerd dat de overheid niet zelf economische ondernemingen als DSM of Koninklijke Hoogovens hoefde te hebben. Kon u die redenering meemaken?

De heer **Van den Berg**: Die redenering heb ik gesteund, vanuit mijn visie op wat een overheidstaak zou behoren te zijn en wat niet. Ik had daar dus geen problemen mee. Wel had ik er problemen mee dat die lijn van privatisering zou worden doorgetrokken, met name naar de infrastructuur. Misschien komen we daar nog apart over te spreken in het kader van de NS. Ik heb me vrij intensief proberen bezig te houden met de privatisering. Ik had grote moeite met de gang van zaken, waardoor het beheer van de infrastructuur op een gegeven moment in private handen dreigde te komen. Dat vond ik absoluut onjuist.

De **voorzitter**: Voor u was er dus een principieel verschil tussen een overheid die zich terugtrekt wat betreft economische activiteiten en een overheid die zich terugtrekt wat betreft een publieke dienst?

De heer **Van den Berg**: Dat komt voort uit de visie op wat de taak van de overheid zou moeten zijn. Ik miste een heldere en consistente visie. Ik vind

dat men duidelijk over grenzen heenging die men niet had moeten overschrijden.

De **voorzitter**: Mijnheer Jurgens, kunt u ook een korte terugblik geven op deze periode? Wat waren volgens u de belangrijkste motieven voor de rijksoverheid om over te gaan tot een beleid dat gericht is op intensivering van privatiseringen en verzelfstandigingen?

De heer **Jurgens**: Mag ik u een tegenvraag stellen? Gaat de commissie ook in op de reden waarom destijds ooit de beslissing is genomen om publieke diensten in te stellen?

De **voorzitter**: U mag ook nu een wat langere aanloop nemen.

De heer **Jurgens**: Dank u wel. Als je de parlementaire geschiedenis kent, weet je dat de meeste publieke diensten ingesteld zijn door liberale regeringen. Er was dus geen sprake van partijpolitieke tegenstellingen, maar wel van een praktische noodzaak. Toen de particuliere spoorwegmaatschappij weigerde om een lijn aan te leggen tussen Den Haag, Utrecht en Arnhem, heeft de Staat dat zelf gedaan. De telefoonmaatschappijen in Amsterdam en Den Haag bloeiden, maar het was niet mogelijk om van Den Haag naar Amsterdam te bellen. Daar hadden de dames en heren niet voor gezorgd. De banken weigerden een postgiro in te stellen. Dat die er kwam, bleek een van de belangrijkste sociale vooruitgangen van Nederland te zijn. We hebben tientallen jaren vooropgelopen door een eenvoudig systeem van postgiro, terwijl de rest nog met cheques werkte.

Als kenner van de parlementaire geschiedenis zeg ik dat deze beslissingen niet werden genomen op basis van felle discussies over de taak van de overheid. De heer Van den Berg heeft er volkomen gelijk in dat dit eigenlijk de basisvraag moet zijn. Als bleek dat een publieke dienst niet werd geleverd, was het de normaalste zaak van de wereld dat de overheid dat op zich nam. De Fransen hebben dat tot een soort nationaal beleid tot op de

huidige dag verklaard. De Régie Nationale in Frankrijk is onafhankelijk van de Franse regering. Men heeft daar heel sterk gehecht aan de overheid die publieke diensten levert.

Ik ben in beide Kamers niet bezig geweest met de dossiers waarover u het hebt. Ik keek daarnaar vanuit een juridische en een Europese invalshoek. We komen straks te spreken over de regelgeving van de Europese Unie. Er is veel geroepen dat privatisering moest van Europa. Dat is niet waar. Ik las in de krant dat ook Herman Tjeenk Willink dat gezegd heeft. Hij heeft volkomen gelijk als hij zegt dat dit vaak als een alibi werd gebruikt.

De **voorzitter**: Kunt u in korte formules ook over de jaren tachtig en negentig spreken?

De heer **Jurgens**: Mij valt tot op de huidige dag op dat er nauwelijks een discussie werd gevoerd over de vraag die de heer Van den Berg zojuist terecht stelde: is het nodig dat iets een overheidstaak blijft? Deze vraagstukken werden in de eerste ronde puur bekeken op grond van de bezuinigingen. Of het ook een bezuiniging voor de burgers opleverde, werd helemaal niet bekeken. Ik zou denken dat dit ook terecht een vraag zou kunnen zijn. Het was een bezuiniging voor de overheid omdat dan bijvoorbeeld de betrokken ambtenaren niet meer op de begroting voorkwamen. Dat de nieuwe diensten vervolgens duurder waren voor de burgers, kwam niet ter sprake.

Ook al ben je niet thuis in een bepaald dossier, dan heb je wel een opvatting over wat in dat dossier speelt. Ik botste dan ook met de collega's in mijn eigen PvdA-fractie. Zij hielden keihard vol dat privatisering noodzakelijk was. Ik denk aan de taxiwet, een voorbeeld van een totaal mislukte privatisering. Ik heb mij tot het laatst in de fractie verzet tegen die wet, maar ik had Frits Castricum tegenover me. En als je Frits tegenover je hebt, heb je een probleem. Frits zei dat de taxiwet de beste zaak van de wereld was. Je zou denken dat in een sociaaldemocratische fractie de neiging zou bestaan om de publieke dienst in de eerste plaats in handen van de overheid te

leggen en alleen bij heel goed tegenbewijs in private handen. Een goede discussie daarover kon niet op gang komen. Ik was onvoldoende onderlegd in de taxisector. Ik ben weliswaar behoorlijk eigenwijs, maar meestal alleen op de terreinen waarin ik thuis ben.

De **voorzitter**: U bevestigt dus eigenlijk het beeld dat collega Van den Berg heeft neergezet: bezuinigingen waren een heel belangrijke reden. Verder geeft u aan dat in den brede niet sterk is nagedacht over effecten. Ik zal u zo meteen de vraag stellen of u vond dat het parlement voldoende was geïnformeerd. Dit is uw schets van die tijd?

De heer **Jurgens**: Het zijn vele jaren bij elkaar dat ik parlementariërs was, 20 in totaal. Ik ben de afgelopen dagen bij mijzelf nagegaan of ik mij een groot principieel debat herinner over de vraag wie een publieke dienst moet uitvoeren. Ik heb zo'n debat zelf gevoerd rond de omroep. Dat komt doordat ik ook voorzitter van de NOS ben geweest. We hebben een heel debat gevoerd over de vraag of de publieke omroep moest blijven bestaan, of dat je zijn taken maar moest overlaten aan particuliere zenders. Ik herinner mij van al die jaren echter geen allesomvattend, alle sectoren betreffend debat waarin de vraag werd gesteld wat de overheidstaak is en wat publieke diensten moeten zijn.

De **voorzitter**: Dank. Mijnheer Reitsma, wilt u ook nog kort reflecteren op dit thema?

De heer **Reitsma**: Ik kan mij redelijk aansluiten bij wat zojuist al gezegd is. Ik ben zelf in 1986 in de Tweede Kamer gekomen. In de eerste periode, van 1986 tot 1990, heb ik mij niet veel beziggehouden met de discussie over privatisering en verzelfstandiging. Die debatten heb ik vooral gevoerd vanaf 1990 tot aan 2000. Het beeld dat bij mij naar boven komt over de jaren tachtig is inderdaad dat we nauwelijks een principieel debat hebben gevoerd in het parlement. Ook in de politieke partijen zag je die debatten weinig. Je zag wel bepaalde elementen in verkiezingsprogramma's. In mijn beleving is

het begonnen met zo veel mogelijk privatisering van de private bedrijven. Het waren economische bedrijven die geen publieke functie hadden. Zij zijn redelijks snel afgestoten. Daar is geen fel politiek debat of principiële discussie over gevoerd. De wat meer principiële punten kwamen meer aan de orde toen de overheid begon om bepaalde bedrijven in het publieke domein af te stoten. Drie argumenten kwamen steeds naar voren. Het argument van de bezuiniging was het belangrijkste, vooral op het gebied van de publieke bedrijven. Dit kwam een beetje door de discussie over de Tussenbalans. Er kwam een taakstelling op een aantal bedrijven die ingevuld moest worden. De politiek dacht dat je dit kon combineren met verzelfstandiging van de bedrijven. Bij die bedrijven namen we het woord "privatisering" eigenlijk nog niet in de mond. Een argument dat veel gebruikt werd, maar weinig overtuigend was, was het Europese argument. Jurgens heeft dit ook genoemd. Met name het kabinet noemde dit argument elke keer. Het kabinet kon het parlement hiermee echter niet goed overtuigen. Het parlement trok zich hiervan ook niet zoveel aan. Een derde element is de discussie om bepaalde diensten in het publieke domein toch op enige afstand te zetten. Daarom kwam bij een aantal onderwerpen de verzelfstandiging naar voren. In het parlement was er wel draagvlak om die discussie te voeren, terwijl men zich op dat moment nauwelijks realiseerde dat dit weleens zou kunnen leiden tot een bepaalde vorm van privatisering, die later kwam.

De **voorzitter**: U doelt bij dit laatste punt op het scheiden van beleid en uitvoering?

De heer **Reitsma**: Ja. Ik heb mij later veel beziggehouden met de Nederlandse Spoorwegen. Toen de gedachte van privatisering opkwam, ging men redelijk Kamerbreed heel erg op de rem staan.

De **voorzitter**: Dat gebeurde dus rondom de NS. Zou u sprak u over de scheiding van beleid en uitvoering. Er kwamen verzelfstandigingen en

privatiseringen zodra die afstand eenmaal was geschapen. Kunt u een ander voorbeeld geven dan de NS?

De heer **Reitsma**: Ik vind de NS eigenlijk wel het mooiste voorbeeld. Dat is mijn eigen beleving. Er zullen best andere voorbeelden zijn.

De **voorzitter**: U hebt de NS dus in uw hoofd als meest sprekende voorbeeld?

De heer **Reitsma**: Daarbij heb je eerst de verzelfstandiging gezien. Daar was de commissie-Wijffels op gericht, niet op privatisering. Ook was zij niet gericht op een zware marktwerking met concurrentie en dergelijke. Dat kwam eigenlijk pas daarna.

De **voorzitter**: Over die casus gaan wij straks nog spreken. Ik wil nu de stap maken naar de parlementaire besluitvorming. Ik begin bij u, mijnheer Van den Berg. U gaf net aan dat u vond en vindt dat er vanuit een heldere visie op de taken van de Staat besluiten moeten worden genomen. We willen de casus van de NS nu centraal stellen. Toen deze casus in de Kamer werd besproken, na de commissie-Wijffels, is er een hoofdlijnen debat gehouden. Later is dat uitgewerkt. Het idee van een eerste splitsing, boekhoudkundig, of juridisch, was toen al aan de orde. U hebt van begin af aan steeds aangedrongen op een publiekrechtelijk kader voor dit soort operaties. Bij dit soort ingrijpende besluiten rondom staatsbedrijven moest er volgens u eerst gezorgd worden voor wetgeving, voordat er stappen zouden worden gezet. De volgorde is echter anders geweest. Er is een contract gesloten met de NS. Er is besloten om een periode te experimenteren, zodat de wetgeving geleidelijk aan opgebouwd zou worden. Kunt u uw positie schetsen? Volgens mij hebt u die positie consistent volgehouden in de loop der jaren. Wat beoogde u?

De heer **Van den Berg**: Mijn visie was en is dat dit soort operaties in de eerste plaats een behoorlijk juridisch kader behoren te hebben. We hebben

het al gehad over de beleidsvisie, die niet aanwezig was in het totale beleid rond privatisering en verzelfstandiging. Maar ook de verschillende projecten zouden geëffectueerd moeten worden in een adequaat wettelijk kader. Het gaat namelijk om publieke taken. We hadden de Spoorwegwet. Nu ik eraan terugdenk, merk ik dat deze casus heel illustratief is. Bij de spoorwegen was er helemaal niet sprake van een wetswijziging. Die is pas jaren later gekomen. De hele operatie is via contracten in gang gezet. Als ik het mij goed herinner, hebben wij in 1993 een hoofdlijnen debat gehad. In 1995 hebben we een debat gehad over de concrete voorstellen. Dat gebeurde aan de hand van een stapel contracten. De Kamer kreeg een behoorlijke stapel contracten. Dat herinner ik mij nog goed. Wij hebben daarover nog juridische adviezen proberen in te winnen. Ik vond het principieel onjuist om zo'n operatie via contracten te regelen. Contracten werden ter goedkeuring aan de Kamer voorgelegd, terwijl er geen wetgeving was. De bestaande wet werd gewoon gehandhaafd. Ik had daar grote bezwaren tegen.

De **voorzitter**: Wat vond u er nu precies van dat de Kamer contracten voorgelegd kreeg die de minister met NS had gesloten?

De heer **Van den Berg**: Ik vind wetgeving bij uitstek het instrumentarium van een parlementaire rechtsstaat om dit soort operaties in de publieke dienstverlening te stroomlijnen.

De **voorzitter**: Vindt u het principieel onjuist dat contracten aan de Kamer worden voorgelegd?

De heer **Van den Berg**: Dat hoeft niet onjuist te zijn, maar wel vind ik het principieel onjuist dat de hele operatie per contractwijziging geschiedde. Dat werd vrij breed gedeeld. Ik heb bij het debat in 1995 een motie ingediend, die Kamerbreed gesteund is. In die motie verzocht de Kamer de regering om zo snel mogelijk te komen met een wetgevend kader, omdat dit zo eigenlijk niet kon. Het heeft trouwens nog jaren geduurd. Pas in 2003 is de Spoorwegwet vastgesteld. Mijn hoofdbezwaar was dat een onjuiste weg was gekozen. Ik

herinner mij dat wij toen nog een aantal juristen geraadpleegd hebben. Een daarvan was prof. De Ru, die deskundige was op het gebied van verzelfstandigingen. Hij heeft de Kamer gezegd dat de volledig verkeerde weg werd gevolgd. Er was een wet. De wijze van organisatie van de sector werd gewijzigd bij contract. De minister zei dat we daarna wel een wet zouden maken. Prof. De Ru stelde terecht de vraag wat dan nog de ruimte van de wetgever was. Die vraag heb ik in de Kamer ook gesteld. Er werd gezegd dat er een soort publiekrechtelijk voorbehoud in die contracten zat. Maar dan ben je eigenlijk al met handen en voeten gebonden. Zeker in de casus van de NS is de verkeerde volgorde gevolgd door eerst contracten af te sluiten en daarna met een wet te komen. Het had in mijn ogen omgekeerd moeten gebeuren.

De **voorzitter**: Wat veranderde er toen eigenlijk? De eigendomsverhoudingen veranderden niet. Het was wel de bedoeling dat de NS op enige afstand meer bedrijfsmatig ging functioneren. Ook werden er prestatieafspraken gemaakt en werd er een perspectief geschetst. Daarbij werd het Europese argument ook gebruikt. We zouden naar een interne markt gaan, die gestroomlijnd moest worden. Waarom was volgens u op dat moment wetgeving nodig?

De heer **Van den Berg**: Dat is voor mij gewoon een rechtstatelijk principe. Ik vind dat de rol van het parlement onvoldoende tot zijn recht komt als het in te stemmen heeft met contracten. Het geëigende kader voor de publieke taak is wetgeving. Er was een wet, maar die werd niet gewijzigd.

De **voorzitter**: Mijnheer Reitsma, u was destijds ook lid van de Kamer. Vond u hetzelfde?

De heer **Reitsma**: Ik deel de opvatting van de heer Van den Berg op dit punt niet helemaal. Ik kan mij de discussies in de Kamer goed herinneren. Bij elk debat was het volgens mij alleen de heer Van den Berg die sterk de nadruk legde op het publiekrechtelijke kader en de wetgeving. De bewindslieden

pareerden dat steeds en zeiden dat dat niet nodig was. Een grote meerderheid in het parlement volgde die lijn. Wij keken dus meer naar praktische invalshoeken. Als je overgaat tot privatisering van infrastructuur moet je bezien hoe je dat regelt. Hoe regel je bijvoorbeeld de private financiering van de Wijkertunnel? Ook als je overgaat tot verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen, moet je bezien hoe je dat regelt. We waren van mening dat daarvoor binnen de wetgeving wel ruimte was. Later is daar wel een nuancering op gekomen. Ten aanzien van de praktische invulling had Van den Berg dezelfde bezwaren als andere parlementariërs. Ik denk daarom dat wetswijziging niet absoluut noodzakelijk was. Misschien was het wel een betere weg, maar noodzakelijk was het niet.

De **voorzitter**: Vindt u achteraf dat het wel een betere weg was geweest?

De heer **Reitsma**: Nee, tot die conclusie kom ik nog niet.

De **voorzitter**: Dus u vond eigenlijk dat vanaf begin jaren negentig het beleid best stap voor stap kon worden ingevuld, op basis van de bestaande Spoorwegwet?

De heer **Reitsma**: Ja, dat denk ik wel. Als je aan het eind van de rit de wet nog eens toetst aan de stappen die je hebt gezet, zijn misschien bepaalde wijzigingen noodzakelijk. Dat bleek later ook. Dat kan ook wel, want het parlement steunde bepaalde lijnen. Als we dat eerder in een wet hadden geregeld, hadden we niet kunnen overzien welke lijnen daarin pasten.

De **voorzitter**: Nu is voor een andere weg gekozen. Dit is zoekend gebeurd, ook als gevolg van de aanpak die gevolgd is. Daarbij is weleens gesproken over privatisering, maar dit is niet doorgevoerd. Ook waren modellen aan de orde van bedrijven die gesplitst zouden worden, met alle boekhoudkundige, juridische en eigendomsrechtelijke aspecten. Voortdurend zijn allerlei dingen aan de orde geweest. Na verloop van tijd heeft de Kamer zich aangesloten

bij de lijn van de heer Van den Berg, door wetgeving te verlangen. Dit gebeurde aan het einde van de jaren negentig.

De heer **Reitsma**: Dat werd met name veroorzaakt doordat de stap van verzelfstandiging naar privatisering gezet zou worden. Als je die stap zet, loop je wel aan tegen een bepaald wettelijk kader. In de beginfase van de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen, toen we het rapport van de commissie-Wijffels en het kabinetsstandpunt hadden, ging het eigenlijk alleen over de verzelfstandiging. Naar ons oordeel paste dit wel binnen het wetgevende kader. Vervolgens zetten volgende kabinetten de stap van marktwerking, van een bepaalde mate van privatisering of van decentralisatie naar andere overheden. De Kamer ging elke keer op de rem staan, want zij zag daarvan de noodzaak en het nut niet helemaal in. Toen kwam pregnanter de vraag naar voren of we niet eerst wetgeving moesten hebben.

De **voorzitter**: Wanneer was dat?

De heer **Reitsma**: Dat speelde vanaf 1994 en 1995.

De **voorzitter**: Mevrouw Jorritsma was toen minister. Zij verklaarde deze week dat zij nooit voor privatisering is geweest. In het regeerakkoord van 1998 valt dat woord voor het eerst.

De heer **Reitsma**: Dat klopt, maar dat kabinet heeft de discussie over marktwerking sterk aangevoerd. Dat gebeurde toen al vanuit de gedachte van verzelfstandigde bedrijven. De discussie daarna had als inzet dat een deel van de activiteiten gedecentraliseerd zou worden en een ander deel geprivatiseerd zou worden. De Kamer heeft daarbij altijd sterk op de rem gestaan. De Kamer had hier eigenlijk geen zin in. Zelfs de decentralisatie van een deel van het spoornet naar de provincies was tegen de zin van de Kamer. De Kamer is uiteindelijk overstag gegaan nadat de provincies de bezuinigingstaakstelling omarmden. Toen smeekten de provincies om dat deel wel te krijgen. Zij konden het namelijk efficiënter doen. Als dat pleidooi

van de provincies niet zo sterk was geweest, had de Kamer dat beleidsdeel afgewezen.

De **voorzitter**: Na 1998 dook het woord "privatisering" dus nog eens op, en nu wat sterker. Toen stond de Kamer op de rem en zei: als dat ook nog aan de orde is, dan hebben wij wel wetgeving nodig. Is dat uw beeld?

De heer **Reitsma**: Ja.

De **voorzitter**: Ik zie dat collega Vliegenthart een vraag wil stellen.

De heer **Vliegenthart**: Gisteren hebben we met de heer Zalm en mevrouw Jorritsma over de privatisering gesproken. Volgens de heer Zalm is er nooit een serieuze discussie over geweest. Hij kan zich dat althans niet herinneren. Mevrouw Jorritsma zei dat dit in het regeerakkoord stond, maar dat dit vrij gauw van tafel is gegaan. Hoe serieus waren volgens u de plannen van het tweede paarse kabinet om de NS te privatiseren?

De heer **Reitsma**: Het woord "privatiseren" werd niet in de mond genomen. De lijn was wel om te proberen om een sterke marktwerking op het spoor te krijgen. Iets later werd marktwerking ook in het andere openbaar vervoer bepleit. Dat is iets later, bij minister Netelenbos, naar voren gekomen. Het begrip "marktwerking" werd vanaf 1994 heel sterk naar voren gebracht. Dat werd ontleend aan de discussie die Lubbers-III in gang had gezet. Er was dus geen sprake van een grote trendbreuk. Het paste wel in de lijn, maar het ging steeds verder.

De heer **Vliegenthart**: Begrijp ik u nu goed? Was men voor marktwerking? Was vervreemding van eigendom door verkoop of beursgang van de NS niet aan de orde, maar concurrentie op het spoor wel?

De heer **Reitsma**: Dat was wel de lijn die Jorritsma heeft ingezet en die met name Netelenbos met enorm veel druk probeerde door te zetten. In die

periode is een meerderheid in de Kamer heel hard op de rem gaan staan. Later kwam er een discussie over de vraag of de NS ook moest dingen om het hoofdspoor. De Kamer heeft dit toen resoluut afgewezen. Uiteindelijk is de deal gesloten dat de NS een langdurige concessie zou krijgen, van tien of vijftien jaar - ik weet het niet meer precies. Daarmee waren we verlost van de discussie over concurrentie op het spoor. Daarbij kwam het Europese argument sterk naar voren. Als je aan concurrentie doet, kan Duitsland zomaar het hele Nederlandse spoor overnemen en blijft er in Nederland niks over. We wilden niet gekke Henkie zijn. De Kamer heeft wel de gedachten van verzelfstandiging en marktwerking omarmd, maar heeft ze vervolgens uitgekleeft, door een zware nadruk te leggen op het verlenen van concessies, waardoor dit in de eerste tien à vijftien jaar niet tot hun recht kwam. Dit deed de Kamer in de hoop dat het wel over zou waaien.

De heer **De Grave**: Misschien is het goed om dit even te markeren. Ik luister goed. In het regeerakkoord stond dat er geprivatiseerd zou worden. De minister wenste dit krachtig uit te voeren, maar desondanks zei de Kamer, na discussie, dat zij dit maar zeer beperkt wilde uitvoeren. Het beeld bestaat van een privatiseringsmachine die maar doordendert, maar er zijn wel degelijk momenten geweest dat de Kamer daar grenzen aan heeft gesteld. Het is des te meer opvallend omdat het in het regeerakkoord stond. Een Kamermeerderheid had daar dus ja tegen gezegd.

De heer **Reitsma**: Ja, maar het was een andere Kamermeerderheid die het corrigeerde.

De heer **De Grave**: Dat kan niet, want een regering heeft altijd een meerderheid voor een regeerakkoord.

De heer **Reitsma**: De PvdA zat in de regering. Het CDA zat op ongeveer dezelfde lijn als de PvdA en werd gesteund door GroenLinks ...

De heer **De Grave**: Dat is duidelijk, maar de PvdA had het regeerakkoord te onderschrijven.

De heer **Reitsma**: De PvdA speelde een cruciale rol in die partijen. Ik kan mij die debatten nog levendig herinneren, net als de onderonsjes die de Kamerleden daarbij hadden. De PvdA speelde een cruciale rol en heeft fors op de rem gestaan ten aanzien van dat deel in het regeerakkoord.

De heer **De Grave**: Maar we moeten dus vaststellen dat het mogelijk was dat, ondanks het regeerakkoord en ondanks de minister die dit krachtig steunde, er een Kamermeerderheid was die daarin een andere lijn heeft gekozen. Dat zegt iets over de verhoudingen en over de controle door het parlement. Dat is het onderwerp waar we het over hebben.

De heer **Reitsma**: Dat is correct.

De **voorzitter**: Ik wil de heer Jurgens ook uitnodigen om nog even terug te komen op het punt waarmee wij dit gesprek begonnen, namelijk de noodzaak van een publiekrechtelijk kader. Is er eerst wetgeving nodig, voordat de Kamer zou kunnen instemmen met dit soort grote operaties? Op die manier zou zij aan het begin bepaalde ijkpunten voor zichzelf kunnen vastleggen.

De heer **Jurgens**: Ons staatsrecht geeft een zeer grote ruimte aan het bestuur om die beslissingen zelf te nemen, in overleg met de wetgever. In de Grondwet alleen de waterstaat uitdrukkelijk geregeld. Ik denk niet dat het makkelijk zou zijn om die over te laten aan particuliere organisaties, mede vanwege de democratische inbreng bij de waterstaat. Van een hele hoop andere zaken hebben we echter in het verleden afgesproken dat de overheid die op zich moest nemen omdat die in het algemeen belang waren. Ik noem energie, gas, water en elektriciteit. Ik noem ook de woningbouw, wat betreft de verplichting om te zorgen voor goedkope huurwoningen voor degenen die niet in staat waren om zelf dure woningen te kopen. Uit mijn eigen ervaring noem ik de omroep. Wij hebben beslist dat er een publieke dienst behoorde

te zijn die zorgt voor een bepaalde uitkomst. Daarna is het de vraag hoe je dit principe politiek uitwerkt en hoe je dit juridisch uitwerkt. Ik verschil van mening met buurman Van den Berg omdat de publiekrechtelijke concessie volgens mij de enige juiste vorm is om dat te doen.

Wij kennen in Nederland geen traditie van publiekrechtelijke concessies. Wat we in het kader van de NS zojuist een concessie noemden, was een aangekleed privaatrechtelijk contract. Een publiekrechtelijke concessie is uitdrukkelijk zo geformuleerd dat de overheid daarin de voorwaarden stelt en de uitvoering ervan naloopt om te bezien of daaraan wel voldaan wordt. Ik noem het eenvoudige voorbeeld van de omroep. Een concessie is verleend aan een hoop omroeporganisaties. Zij behoren een aantal programma's te maken die in het algemeen belang zijn. Vervolgens wordt gecontroleerd of aan die concessievoorwaarde wordt voldaan. Als dat niet gebeurt, kan de overheid de omroep daarop aanspreken. Dan heeft de Kamer de mogelijkheid om de regering daarop aan te spreken en zelf invloed uit te oefenen op de gang van zaken. Bij een publiekrechtelijke concessie wordt de Kamer niet buitenboord gezet. In zo'n concessie kun je zelfs een aantal elementen aanwijzen die door een besluit van het parlement moeten worden bevestigd. In het geval van de spoorwegen is eerst verschrikkelijk geknoeid met privaatrechtelijke contracten -- dat zeg ik als jurist -- zonder dat eerst exact is vastgesteld wat men eigenlijk wilde bereiken. Wil je bereiken dat passagiers blijvend over een goed minimumaanbod aan openbaar vervoer over het spoor kunnen beschikken, dan zouden alle andere stappen die je neemt daarvan afgeleid zijn. Dat kan en moet de Kamer kunnen controleren. Dat kan niet via de wet. Daarom ben ik het niet eens met de heer Van den Berg. Als de wet eenmaal is aangenomen, is de zaak uit handen van de Kamer. Het is heel vaak gebeurd dat door middel van wetgeving iets weggespeeld is wat de Kamer niet meer kan terugkrijgen. Als je via de wet wel de basisbevoegdheid van de overheid formuleert, maar het vervolgens vormgeeft door middel van een publiekrechtelijke concessie, blijven de overheid en dus ook de Kamer een vinger in de pap houden. Dat is niet gebeurd.

De **voorzitter**: Later is het niet gebeurd.

De heer **Jurgens**: Bij woningcorporaties is het niet gebeurd. Bij Vestia zien we dat.

De **voorzitter**: In het geval van NS is er later wel een concessie gekomen. Ik zie dat de heer Van den Berg signalen uitzendt. Wilt u nog even reageren, mijnheer Van den Berg?

De heer **Van den Berg**: Ik kan het betoog van collega Reitsma goed volgen wat betreft de visie op al of niet privatiseren van het vervoer. Er is echter nog iets anders aan de orde. In mijn ogen was dit wezenlijk. Na 1998, bij het nieuwe kabinet, kwam pas naar voren dat men een scheiding had aangebracht tussen de regeling van het vervoer en de infrastructuur. Er lag al een concept voor een Spoorwegwet. Toen is er een nota van wijziging gekomen. We zitten nog steeds in de situatie die daardoor is ontstaan. Het railinfrabeheer is eruit gehaald en is apart, privaatrechtelijk, geregeld. Daarmee kom ik terug op wat ik zojuist zei. Ik vond dit een foute ontwikkeling. We hebben het namelijk over het beheer van de hoofdinfrastructuur. In mijn visie hoort de hoofdinfrastructuur, of we het nou hebben over spoorwegen, dijken, kanalen, wegen of tunnels, in overheidshanden te zijn. Om die reden achtte ik wetgeving uiterst essentieel. Wij kunnen het publiekrechtelijke beheer natuurlijk niet aan een private organisatie geven.

De **voorzitter**: U doelt dus op de situatie waarin ProRail wordt opgericht en het beheer krijgt over de infrastructuur. ProRail is natuurlijk wel voor 100% staatseigendom. Het is een staatsbedrijf, maar het is privaat georganiseerd. Vindt u dat het publiek moet worden georganiseerd? Wat heeft dat voor consequenties?

De heer **Van den Berg**: Misschien wordt het wat technisch, maar in mijn visie is het beheer van publieke werken heel essentieel, of het nu gaat over

tunnels, wegen of spoorwegen. Beheer houdt in dat objecten aan hun publieke doelstelling moeten blijven beantwoorden. Ook moet met de publieke belangen rekening worden gehouden. Ik denk daarbij aan veiligheid, milieu en dat soort dingen. In mijn ogen is het beheer bij uitstek een overheidstaak. Daarom vind ik dat je het beheer van infrastructuur niet in private handen moet leggen. Je moet het ook niet privaat organiseren. We hebben het voorbeeld gehad van tunnelwetten, waarbij de beheersaspecten op een gegeven moment in private handen, in de handen van de financier, dreigden te komen. Daar heeft de Kamer zich toen wel tegen uitgesproken. Maar dat gebeurde hierbij dus wel.

De heer **Jurgens**: Misschien kan de heer Van den Berg even aan de commissie uitleggen wat hij onder beheer verstaat.

De heer **Van den Berg**: Beheer is een begrip in het waterstaatsrecht. Daar is het mee begonnen. De dijken en het water zijn voor ons in Nederland heel wezenlijk. Het begrip "beheer" wordt gebruikt bij alle infrastructuur. Het beheer houdt in de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het betreffende object ten behoeve van het publieke doel en het in stand houden van het object. Dat geldt ook voor de spoorwegen. Ik vind dat de overheid hiervoor verantwoordelijk is.

De **voorzitter**: De notie beheer is voor u dus een sleutel.

De heer **Van den Berg**: We gaan ook niet de dijken in private handen geven. In mijn ogen is dat althans ondenkbaar.

De heer **De Grave**: Dat begrijp ik, maar kunt u mij en de commissie ook nog even helpen met een antwoord op de vraag waarom een publiek belang niet kan worden behartigd door een bedrijf dat voor 100% in handen van de overheid is? Waarom moet het onderdeel zijn van de overheid en waarom kan het niet een onder de overheid vallend overheidsbedrijf zijn? We praten

in het geval van de spoorwegen over een verzelfstandigd bedrijf, niet over een privaat bedrijf.

De heer **Van den Berg**: Er zijn twee redenen. De eerste reden is dat de kaders in het laatste geval privaatrechtelijk blijven, terwijl die naar mijn oordeel publiekrechtelijk moeten zijn. Dat vind ik heel essentieel. Er hoort een rechtstreekse verantwoordelijkheid te zijn. Een bewindspersoon of wie dan ook moet aanspreekbaar zijn op het verantwoord functioneren van onze infrastructuur.

De tweede reden is dat het op afstand plaatsen de rechtstreekse verantwoordelijkheid en de politieke controle daarop bemoeilijkt. Dit is mijn visie, waarover men heel duidelijk van mening kan verschillen. Dit soort taken, die typisch gaan over de infrastructuur, horen bij de overheid zelf te blijven en horen publiekrechtelijk geregeld te worden. Daarmee wordt de verantwoording voor het functioneren in het publieke belang gegarandeerd.

De **voorzitter**: Is dat ook uw opvatting, mijnheer Jurgens?

De heer **Jurgens**: Dat is ook mijn opvatting. Bovendien maak ik uit de woorden van Frank de Grave op dat er sprake is van een misverstand. Als de heer Van den Berg praat over overheidsbedrijven, dan gaat dat over publiekrechtelijke bedrijven. Die zijn niet privaatrechtelijk, ook niet qua vorm. Er is geen aandeelhoudersvergadering. De vroegere PTT en de vroegere bedrijven voor gas en elektra in de stad waren overheidsbedrijven. Die hadden niets privaatrechtelijks. Het toezicht bij gas en elektra ging uit van de gemeenteraad. Het was niet georganiseerd als een privaatrechtelijke organisatie. Dit betekent dat binnen het rechtssysteem overheidsorganisaties kunnen bestaan die niet privaatrechtelijk zijn ingericht.

De **voorzitter**: Wij doelen hierbij op ProRail. ProRail is een privaat bedrijf.

De heer **Jurgens**: "Privaat bedrijf" betekent in de zin van het burgerlijk recht dat het in handen is van een aandeelhouder. Wie die aandeelhouder is, is

niet relevant. Het blijft een privaatrechtelijke organisatie. De overheid heeft in dit geval alleen zeggenschap als aandeelhouder. De zeggenschap van aandeelhouders in een dergelijke nv is zeer gering, terwijl de zeggenschap van de overheid in een overheidsbedrijf veel groter zou zijn. Weliswaar kan een bedrijf verzelfstandigd zijn in een privaatrechtelijk bedrijf, maar het gaat om de vraag welke invloed de overheid heeft op dat privaatrechtelijke bedrijf. De rol van aandeelhouder is naar mijn gevoel veel te klein.

De **voorzitter**: De overheid is voor 100% aandeelhouder van ProRail. Het is een privaat bedrijf. De opvatting van de heer Van den Berg is dat het beheer van infrastructuur, in dit geval de spoorwegen, niet privaatrechtelijk geborgd moet zijn, maar publiekrechtelijk.

De heer **De Grave**: Ik vroeg alleen maar naar de argumentatie daarvoor. Voor de rest was het mij volstrekt helder dat er een verschil is tussen de twee.

De **voorzitter**: Mijnheer Reitsma, is het ook uw opvatting dat dit eigenlijk publiekrechtelijk had moeten worden georganiseerd?

De heer **Reitsma**: We hebben in het parlement in verschillende stadia gedebatteerd over de vraag hoe we de wegen financieren. We hebben een discussie gehad over tolwegen, over betaalstroken en over de Wijkertunnel. Daar was op zich wel draagvlak voor, zij het soms beperkt. De private markt kreeg een stuk eigendom en beheer van infrastructuur. Daarom was het wel enigszins logisch dat dezelfde discussie werd gevoerd over de railinfrastructuur. Wij hebben wel de afstemming op de gebruikers daarvan over het hoofd gezien. Er is wel voor gewaarschuwd, maar er is weinig aandacht aan besteed. Het gaat hierbij dus om het railinfrabeheer en het reizigersvervoer. Het was wel mogelijk dat het voor 100% een privaat bedrijf zou worden met 100% staats aandelen, maar er is te weinig discussie gevoerd over de afstemming op de gebruikers. Als beide door de overheid worden aangestuurd, kan de overheid makkelijker bepalen hoe we het doen.

Dan kan het parlement ook makkelijker de minister aansporen om op te treden. Het parlement liet zich overigens niet snel uit het veld slaan. Als er bij railbeheer iets aan de hand was, riepen we namelijk wel de minister naar de Kamer. We gingen de minister erop bevragen. Het standaardantwoord van de minister was dan: ik ben aandeelhouder, ik sta op afstand. Dat zei de minister wel, maar de Kamer gaf als boodschap door dat zij zich hiervan niet zoveel aantrok en dat de minister signalen moest afgeven omdat het anders niet goed kwam. De minister zei aan het einde van het debat altijd in gesprek te gaan met de directie van het bedrijf.

De **voorzitter**: De NS is nu georganiseerd in een reizigerstak, wat een staatsbedrijf is, voor 100% in eigendom van de Staat, en in een privaat bedrijf ProRail, ook voor 100% eigendom van de Staat. U vindt dus dat dit niet goed uitpakt voor de reizigers en voor het afleggen van politieke verantwoording?

De heer **Reitsma**: Daar zit inderdaad het zwakke punt. Het pakt niet altijd goed uit.

De **voorzitter**: Maar wat vindt u daarvan?

De heer **Reitsma**: Dat het niet goed uitpakt. Dat vind ik. Bij de verzelfstandigingsoperatie en bij de scheiding van de twee bedrijven had daarom een sterker kader gemaakt moeten worden van de voorwaarden waaraan deze bedrijven moesten voldoen.

De **voorzitter**: Wij spitsen het vooral toe op ProRail, omdat de aandelen daarvan in bezit zijn van Financiën. Het ministerie van Financiën ziet voor zichzelf een bescheiden, normale rol weggelegd als aandeelhouder, vooral gericht op de bedrijfseconomische aspecten en niet op aansturing van het bedrijf als zodanig. Daarmee zegt u dat de politiek ProRail niet voldoende kan aansturen.

De heer **Reitsma**: Ja, daar zit het zwakke punt. Het parlement trok zich daar vaak niet zoveel van aan en gaf de minister wel boodschappen mee. Dan toonde de minister zich bereid om er met de directie over te praten.

De **voorzitter**: Is dat niet in hoge mate inconsistent van de Kamer, die wel instemt met dit arrangement, maar zich daarvan vervolgens, in uw woorden, niets aantrekt als het eenmaal juridisch en politiek moet functioneren?

De heer **Reitsma**: Ik denk zelf dat daar een weeffout gemaakt is. De zaak is te veel uit elkaar gehaald. De Kamer heeft de redenering van het kabinet gevolgd zonder dat wij ons sterk gericht hebben op de vraag wat er zou gebeuren als wij die twee bedrijven zouden verzelfstandigen en van beide bedrijven 100% staatsbedrijven zouden maken. Is de stroomlijning tussen die twee bedrijven wel goed en had daar iets beters voor geregeld moeten worden? Dat is de vraag die mij thans het meeste bezighoudt, los van de vraag of het een staatsbedrijf met aandelen zou moeten zijn of een dienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De beide bedrijven hadden beter op elkaar afgestemd moeten worden in een kader, waarbij de politiek ook had kunnen ingrijpen. Op dat vlak verdient het correcties.

De heer **Vliegenthart**: Ik zie dat de heer Jurgens ook reageert en daarom stel ik hem een vraag. De heer Tjeenk Willink zei afgelopen maandag dat de uitkomst van het debat was dat de minister zei dat hij er niet over ging, maar dat hij zou zien wat hij kon doen. Wat betekende dit staatsrechtelijk?

De heer **Jurgens**: Geen bal. De minister heeft geen bevoegdheden. Als de minister geen stok achter de deur heeft en niet tegen het bedrijf kan zeggen wat de consequenties zullen zijn als het niet doet wat de Kamer wil, dan zegt het niets. Daarom vroeg ik om tussendoor iets te mogen zeggen. Het woord "staatsbedrijf" duidt op een dienst van een ministerie of van een gemeente. Het woord "staatsbedrijf" moet niet gebruikt worden voor de huidige geprivatiseerde organisaties in de energie of in de spoorwegen. Dat zijn geen staatsbedrijven. Dat zijn bedrijven waarvan toevallig de Staat de enige

aandeelhouder is. Een staatsbedrijf wordt wel degelijk gestuurd vanuit de Staat. Dan gaat het alleen maar over het middel van sturing. Daarbij pleitte ik voor de publiekrechtelijke concessie. Dat is een besturingsmiddel dat grote ruimte geeft aan de organisatie zelf, maar als er iets is, als de Kamer bijvoorbeeld vindt dat de woningbouwcorporaties niet meer voldoende zorgen voor goedkope woningen, kan de overheid ingrijpen. Via de concessievoorwaarden kan de overheid dan ook iets afdwingen. Het antwoord op de vraag van de heer Vliegenthart is dus: nee. De minister zal netjes aan de Kamer beloven dat zij zal gaan praten, maar ze zal praten zonder enige bevoegdheid in handen om iets af te dwingen.

Mevrouw **Vos**: Ik wil het helemaal scherp krijgen. Er wordt op dit moment wel gewerkt met beheersconcessies. Er worden dus concessies afgegeven voor het beheer. Van welke constructie was u voorstander, mijnheer Van den Berg? Ik heb gezien dat er in de parlementaire debatten sprake van is geweest dat er een zelfstandig bestuursorgaan zou ontstaan. Dit zou betekenen dat het bedrijf dat later ProRail zou worden, als zelfstandig bestuursorgaan zou worden georganiseerd. Kunt u daar misschien nog even op reflecteren? Wat was uw positie in het debat? Waar bent u nu voorstander van? Hoe had het naar uw idee geregeld moeten worden waardoor het publiekrechtelijk wel goed geborgd zou zijn?

De heer **Van den Berg**: In de Spoorwegwet die uiteindelijk, te laat, aan de Kamer is voorgelegd, was in aanvang de railinfrastructuur in een zbo ondergebracht. Je kunt je afvragen of je überhaupt een scheiding moet aanbrengen, maar dit kon niet anders in verband met het idee om verschillende vervoerders over de rails te laten rijden. Ik had geen onoverkomelijke bezwaren tegen die constructie, omdat je daarmee een duidelijk publiekrechtelijk kader hebt. Een zbo is qua besturing iets gans anders dan een privaatrechtelijk bedrijf. Mits het verantwoord zou zijn vastgelegd en er goede voorwaarden zouden gelden, had ik daar geen probleem mee.

Wat is er gebeurd? Er is een zeer ingrijpende nota van wijziging gekomen. De constructie van het zbo is daarmee uit het wetsontwerp gehaald en is vervangen door de privaatrechtelijke constructie die wij nu kennen. Ik voeg daaraan toe, ook in de richting van de heer Reitsma, dat de Kamer met een amendement is gekomen om die wijziging weer ongedaan te maken. De Kamer wilde dus teruggaan naar een zbo. De heer Reitsma zal zich misschien herinneren dat het CDA dit steunde. Onder de eerste concepttekst stond ook de naam van de heer Reitsma. Toen het wat verder in behandeling kwam, verdween het CDA weer als ondertekenaar. Het CDA heeft uiteindelijk niet voor het amendement gestemd. Vanuit mijn visie was dit zo wezenlijk dat wij, hoewel we erg blij waren dat er eindelijk een Spoorwegwet was, uiteindelijk tegen die wet hebben gestemd. Wij beschouwden het als een weeffout dat de infrastructuur in een privaatrechtelijk kader was ondergebracht. Met een zbo had ik geen moeite gehad omdat dit meer garanties bood. Je kunt je afvragen of dit de ideale constructie was geweest, maar we praten nu achteraf. Met een zbo was in ieder geval voorzien in publiekrechtelijke kaders. Daarom was ik voor die constructie en tegen de wet, zoals die uiteindelijk tot stand is gekomen.

Mevrouw **Vos**: Welke extra mogelijkheden had het publiekrechtelijke kader ten opzichte van het privaatrechtelijke kader geboden voor de overheid en de politiek om te sturen?

De heer **Van den Berg**: Precies het punt waar we het net over hadden. Zoals de situatie nu is, kan de minister vriendelijk toezeggen dat zij zal gaan praten en dat zij dingen zal proberen over te brengen. Bij een zbo met een goed wettelijk kader liggen verantwoordelijkheden en bevoegdheden op verschillende niveaus, ook voor de minister. Daardoor is er ook een rechtstreekse formele bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor de Kamer. Je zit daarmee dus meer in de staatsrechtelijke sfeer van ministeriële verantwoordelijkheden, bevoegdheden en aansturing van de publieke belangen.

Mevrouw **Vos**: Wat is naar uw idee de aanleiding geweest van de minister om een switch te maken naar het privaatrechtelijke kader van de nv die is opgericht? Oorspronkelijk was het voorstel dat er een zbo zou komen.

De heer **Van den Berg**: Ik kan daar niet helemaal een antwoord op geven. Omdat ik niet een regeringspartij vertegenwoordigde, stond ik iets meer op afstand. Ik sluit mij aan bij wat de heer Reitsma eerder zei. Het vloeide naar ik meen voort uit het regeerakkoord van naar 1998. Daarin lag weer een veel sterkere nadruk op privatisering.

Mevrouw **Vos**: Mij intrigeert het dat een vrij kleine minderheid in de Kamer u heeft gesteund, maar dat ook partijen die eigenlijk zeer kritisch stonden ten opzichte van privatisering, de lijn van de minister, van een naamloze vennootschap, toch hebben gesteund. Ik kan dat niet goed plaatsen. Daarom stel ik u nogmaals de vraag of u zich iets kunt herinneren van dat debat. Blijkbaar heeft de minister gezegd dat het met de privaatrechtelijke constructie heel goed mogelijk was om ervoor te zorgen dat het goed zou komen met het beheer op het spoor.

De heer **Van den Berg**: Wat ik mij ervan herinner is dat we inderdaad veel geruststellende woorden hebben gehoord. Ik geef toe dat daardoor een kleinere minderheid mijn lijn heeft gevolgd. Ik vind persoonlijk dat we de echte argumenten, zoals wij er nu over praten, nooit goed hebben uitgediscussieerd. Het was beleid. Dan weet je hoe het gaat. U hebt die ervaring zelf ook. Op een gegeven moment wil een parlementaire meerderheid dat beleid uitvoeren. Wat je dan ook naar voren brengt, het helpt niet echt. Zo is het toen ook gegaan. Misschien heeft de heer Reitsma nog andere herinneringen. U zult het mij niet kwalijk nemen dat ik het zeg, maar ik vond het debat wat dit betreft destijds wat onder de maat.

Mevrouw **Vos**: Uiteindelijk is er gekozen voor de constructie van de beheersconcessies, maar dan blijkbaar met een privaatrechtelijke partij. Ook bij die vorm kan de overheid kaders stellen en afspraken maken. Ook ligt er

een concessiewet aan ten grondslag. Vindt u ook dat kader onvoldoende voor de overheid om haar rol en taak goed te vervullen?

De heer **Van den Berg**: Ik begrijp de vraag. Ik heb openlijk uiteengezet dat de destijds gekozen structuur voor het beheer van de hoofdinfrastructuur voor mij een te mager kader is.

De heer **Reitsma**: Ik kan er nog wel iets op aanvullen. Ik kan de discussie niet meer voor 100% voor de geest halen, maar in 1998 speelden naar mijn mening twee belangrijke dingen een rol. In de eerste plaats zat het kabinet met minister Netelenbos heel sterk op de lijn van privatisering in plaats van een zbo. Dat vloeide voort uit het regeerakkoord. In de tweede plaats lagen in diezelfde periode of een paar jaar daarvoor een paar zbo's fors onder vuur, onder andere in rapporten van de Algemene Rekenkamer. Binnen mijn partij werden we wel terughoudend ten aanzien van het oprichten van zbo's. In de discussie tussen bepaalde regeringspartijen en oppositiepartijen werd dan maar gekozen voor de lijn van privatisering. De scepsis die er bestond, zou men via de concessies inbrengen, om daar te regelen wat men anders door middel van een zbo had kunnen regelen. Het zbo werd op een gegeven moment een besmet onderwerp. Dat speelde toen een belangrijke rol. Ik kan mij herinneren dat mijn eigen partij ook niet voor die lijn koos, omdat zij daar een aantal negatieve ervaringen mee had. Wel wilde mijn partij een aantal waarborgen hebben die we in moesten bouwen.

De **voorzitter**: U koos dus voor een model waarbij de afstand nog groter werd gemaakt dan in het geval van een zbo. Door middel van de beheerconcessie dacht u dit te kunnen sturen. Daar vertrouwde u toen op. Hoe kijkt u daarop terug?

De heer **Reitsma**: Ik blijf nog van mening dat dit wel mogelijk moet zijn, maar dan moet je het vermoedelijk in de concessie beter regelen dan we het nu geregeld hebben. Wij hebben verschrikkelijk veel debatten over de Nederlandse Spoorwegen gevoerd, soms bijna wekelijks. Het spanningsveld

was elke keer dat de Kamer op de rem stond. Zij wilde meer in de concessie hebben, terwijl de minister dat eigenlijk niet wilde, omdat dit strijdig was met Europa. De minister wilde van de stoel af bij de Nederlandse Spoorwegen, terwijl de Kamer via heel zware concessies enigszins op de stoel van beide bedrijven wilde blijven zitten.

De **voorzitter**: Ik wil gauw doorgaan naar een ander thema. In de afgelopen periode zijn er verscheidene oud-bewindslieden geweest, ook voor de commissie Spoor van de Tweede Kamer, die hebben gezegd dat, als zij hierop terugzien, constateren dat het een weeffout was. De Tweede Kamer heeft ook een keer een onderzoek ingesteld naar de splitsing. Zij heeft gezegd dat dit achteraf gezien een onverstandig besluit was. Wij hebben nu geanalyseerd hoe het zit met de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke aspecten en wat de mogelijkheden van de minister zijn om aan te sturen, met concessies of anderszins. Wat is uw commentaar op deze evaluatiestudies van de Tweede Kamer en de uitspraken van oud-bewindslieden? Is er een verband tussen de parlementaire besluitvorming van destijds en de uitkomsten van nu en wat zou je moeten doen? Ik besef dat ik een brede vraag stel, maar toch vraag ik om een beknopt antwoord.

De heer **Van den Berg**: Ik kan hier kort over zijn. Dit is wel het punt waar het destijds, althans voor mij, ook om ging. Ik heb het toen al een weeffout genoemd. In de praktijk is naar mijn mening gebleken dat dat helaas een terechte constatering was.

De **voorzitter**: Hoe kijkt u nu verder? Welke les moeten wij trekken?

De heer **Van den Berg**: Ik begrijp de opmerking die collega Reitsma maakte over zbo's, want dat is natuurlijk ook een discussie. Ik weet niet of wij daarop nog apart terugkomen. Wildgroei van zbo's was een thema in de politiek en ook in de juridische literatuur, blijktens diverse rapporten. Daar zat een punt achter dat enigszins vergelijkbaar is met wat wij over NS hebben gezegd.

Veel te lang hebben een goede juridische vormgeving en een integraal kader voor zbo's ontbroken. De Kamer heeft er meerdere malen op aangedrongen dat er een kaderwet zou moeten komen voor zbo's, juist om de structuren helder te maken. Mevrouw Scheltema spreekt u nog, die daarin een beetje het voortouw heeft gehad. Ik heb ook geprobeerd hieraan een kleine bijdrage te leveren. Wij hadden veel zbo's. Bij het ene was het volstrekt anders geregeld dan bij het andere, waardoor er sprake was van een lappendeken. De reserves die er toen waren bij zbo's begrijp ik wel, want dat had daarmee te maken.

Dus een ander fundamenteel punt is dat wij veel eerder naar goede wetgeving hadden moeten gaan. De situatie van nu beoordeel ik inderdaad als rechtstreeks voortvloeiend uit onjuiste beslissingen in het verleden.

De **voorzitter**: Anderen die nog kort hierbij willen aansluiten?

De heer **Reitsma**: Volgens mij moet je niet terugvallen op de situatie van voor 1980. Dat betekent dat je ofwel de situatie repareert door er een werkelijke zbo van te maken, maar dan moet je naar mijn mening eerst politiek een helderder kader maken voor de rol die de minister speelt in een zbo en voor de vraag welke zeggenschap en welke aansturingsinstrumenten hij heeft. Of je moet zeggen dat je de situatie corrigeert via de concessies, die er dan op gericht moeten zijn dat een bewindspersoon een grotere controle op de uitvoering ervan heeft en sterke beïnvloedingsmogelijkheden om in te grijpen wanneer de zaak uit het spoor loopt.

Ten slotte moet je ervoor zorgen dat de verschillende bedrijven die met één product bezig zijn en met verschillende concessies te maken hebben, zoals reizigersvervoer en infrabeheer, veel meer de zaken op elkaar afstemmen. Dat moet je dan regelen in die concessies. Ik blijf geloven dat dat via het concessie-instrument mogelijk is maar dan moet je sterk ingrijpen, want wij moeten niet doorgaan zoals het nu is.

De **voorzitter**: Mijnheer Jurgens nog?

De heer **Jurgens**: Het laatste halfuur is het almaar over de spoorwegen gegaan. De andere onderwerpen die u behandelt, kennen geheel eigen problemen die afwijken van die van de spoorwegen. Ik noem bijvoorbeeld de post. Wat ik in het geheel mis, is discussie over de vraag of het uiteindelijke resultaat van de actie tot verzelfstandiging of privatisering de burger voordelen heeft gebracht of niet. Er zijn geen postkantoren en geen postbodes meer. Is dat een voordeel voor de burger of is dat een stommeitje van ons geweest?

De **voorzitter**: Daar komen wij zo dadelijk nog op. Ik geef nu het woord aan collega De Lange die de gedachtewisseling met u zal voortzetten. Wij willen dan ook wat nadrukkelijker kijken naar de werkwijze binnen het parlement.

De heer **De Lange**: Mijne heren, ik ben blij dat wij zoveel collectief parlementair geheugen hier aan tafel hebben. Dat leidt tot interessante gesprekken. Een punt waarop ik wil ingaan, is het volgende. Het gaat in de jaren negentig bij veel privatiserings- en verzelfstandigingstrajecten om heel grote projecten met in veel gevallen een heel lange looptijd en met grote repercussies voor de burger en de samenleving.

De vraag die aan de orde komt is of het parlement, als borger van het publieke belang, het belang van de burger, in staat is geweest om dit op een goede manier te controleren. Werd de Kamer in de aanvang van zo'n groot project voldoende geïnformeerd om de discussie goed te kunnen voeren en dat publieke belang te borgen? Hoe was in de verschillende fracties het debat intern geregeld? Werd dat overgelaten aan fractiespecialisten of was de fractie er als geheel voortdurend bij betrokken? Laat mij beginnen bij de heer Jurgens, indertijd vertegenwoordiger van een wat grotere fractie.

De heer **Jurgens**: Ik vrees dat het antwoord van alle fracties, behalve de kleintjes, zal zijn dat de fractiespecialisten hier dominerend optreden. Wanneer je je daarmee als jurist probeerde te bemoeien en zei: volgens mij klopt dat-en-dat niet, had je wel eens een collega die riep dat hij je dankbaar

was voor die opmerking en dat die zou worden verwerkt, maar het was toen niet mogelijk om naast je eigen forse portefeuille helemaal diep in zo'n voorstel te duiken. Het enige waar ik mij voortdurend mee bemoeide, was het geroep om het feit dat de Europese Unie een bepaalde maatregel eiste. Daar de kennis binnen fracties van het Europese recht abominabel is, laten zij zich buitengewoon snel overtuigen door de minister dat iets moet van Brussel. In de meeste fracties heb je een handvol Europakenners, die dan roepen: waar staat dat?

Wij kennen protocol 26 bij het Verdrag van Amsterdam waarin staat dat de nationale staat, wanneer die onderwerpen van algemeen belang verklaart, daarvoor een publiekrechtelijke regeling mag maken. Het stond ons volkomen vrij om de spoorwegen geheel in eigen hand te houden. Het stond ons geheel vrij om de PTT te laten bestaan zoals die was. Of dat verstandig was, is een tweede, maar als je op elk argument dat het moest van Europa zei: "ja, maar ik zie dat nergens, op grond van welk verdragsartikel moet dat dan en welke richtlijn verplicht daartoe?", dan kreeg je van de specialisten zelden een behoorlijk antwoord, om de simpele reden dat zij er niets van wisten.

De heer **De Lange**: En als de Kamer met zo'n project geconfronteerd werd, had u dan het gevoel dat de analyse vooraf door het kabinet voldoende steun bood voor de Kamer om die controlerende rol goed te kunnen uitvoeren en de discussie goed te kunnen voeren?

De heer **Jurgens**: Nee, omdat in beide Kamers het lidmaatschap van de commissie Europese Zaken helemaal onderaan de pikorde kwam. Toen ik in 1990 in de Tweede Kamerfractie van de PvdA kwam als opvolger van iemand die ziek was geworden en alle posten al verdeeld waren, was naast justitie de enige plek die nog over was de commissie Europese Zaken. Daar heb ik mij overigens con amore in gestort. Toen bleek mij ook dat het een buitengewoon belangrijk onderwerp was, maar het staat niet voor niets onderaan de pikorde. Het interesseert de mensen namelijk heel weinig, want de besluitvorming ligt in Brussel.

Dat betekent dus dat de normale parlementaire controle veel te zwak was op alle argumenten die worden aangevoerd door een regering of door een andere fractie dat een bepaald beleid zus of zo moet worden gevoerd. Wij hadden ook geen steun. De Eerste Kamer heeft sowieso heel weinig steun, behalve een uitstekende documentatieafdeling. Bij de Tweede Kamer, waar ik in de commissie Europese Zaken zat, had je een handvol toegewijde ambtenaren die ons steunden bij het werk, maar het is een kolossaal werk dat zich in Brussel afspeelt. Wat de omvang ervan betreft is het belangrijker dan wat zich bij ons in het wetgevingsapparaat afspeelt, terwijl maar een klein deel van de Kamer zich daarmee bezighoudt.

Samenvattend op uw punt: als de regering aan komt zetten met het argument dat iets moet vanwege Europese regelgeving, is de tegenexpertise vanuit de Kamer, en zelfs de wens om zulke tegenexpertise te gebruiken, buitengewoon zwak. Ik heb niet de indruk dat dat sinds mijn tijd anders is geworden.

De heer **De Lange**: Dank u. Mijnheer Van den Berg, in uw geval vielen het fractiewoordvoerderschap en het lidmaatschap van de fractie zo ongeveer samen. Hoe kijkt u tegen deze problematiek aan?

De heer **Van den Berg**: Ik zei daarstraks al even dat het lidmaatschap van een kleine fractie in ieder geval het voordeel heeft dat je wat over de grenzen van de verschillende portefeuilles en departementen heen kunt kijken. Dat gaf best eens interessante waarnemingen. U zult ook geconstateerd hebben dat vooral in het begin -- later is daar wat meer regie op gekomen -- de aanpak van verzelfstandigings- en privatiseringsoperaties heel sterk departementaal gebonden was. Het ene departement deed het op een bepaalde manier, het andere departement had weer een andere visie. Vandaar ook de versnippering bij zbo's, want er was bijna een ander type zbo naargelang het departement dat daar om het zo maar te zeggen de moeder van was. Er was geen duidelijke consistente visie. Later is dat wel verbeterd toen er op verschillende momenten ministeriële regiegroepen kwamen.

Hoe ging dat in een kleine fractie? Dat zal u duidelijk zijn. Er zijn natuurlijk veel minder mogelijkheden om echt wezenlijk in zulke grote projecten te duiken. Ik had zelf, zoals u vanochtend misschien ook hebt gemerkt, een paar invalshoeken om hiernaar te kijken. In het bijzonder keek ik naar de staatsrechtelijke en juridische aspecten. De bewerktuiging ligt voor een grote fractie natuurlijk iets makkelijker, met meer eigen ondersteunend personeel. Voor een kleine fractie was het gewoon niet te doen. Het is mijn waarneming dat de Kamer als geheel vooral in de jaren tachtig en begin jaren negentig duidelijk te weinig bewerktuigd was om dit soort grote projecten aan te pakken en de commissie daarin te ondersteunen.

Later hebben wij constructies gekregen als de werkwijze voor de grote projecten. Er is een speciale onderzoeksafdeling gekomen, maar dat is eigenlijk allemaal van na de projecten waarover wij het hier hebben. Dus de bewerktuiging van de Kamer om echt tegenspel te bieden was gering. Ruimte was er nauwelijks. Wat wij wel hebben gedaan bij een paar van deze projecten, ook bij de NS-overeenkomsten waarover wij het daarstraks even hadden, is dat wij als commissie dan wel eens zelf expertise inhuurden. Dat hebben wij ook bij bepaalde tunnelprojecten gedaan, waarbij wij ad hoc juridische of financiële expertise van buiten inhuurden. Maar in totaliteit was de Kamer naar mijn mening voor dit soort projecten niet voldoende bewerktuigd.

De heer **De Lange**: Had u het gevoel dat de analyse vooraf die geboden werd bij een dergelijk groot project, adequaat was om de Kamer te helpen haar controlerende taak uit te oefenen?

De heer **Van den Berg**: Dat is denk ik nogal verschillend voor verschillende projecten. Bij sommige projecten lag er een goed verhaal, waar je natuurlijk best kanttekeningen bij kunt zetten, maar waar wel alle aspecten in zaten. Met name in het begin prevaleerde de bezuinigingsnotie heel sterk. Toen kreeg je vaak verhalen die vooral op het financiële aspect ingingen. De andere aspecten, zoals wat het nu betekent voor de burger of wat de

beleidsmatige of juridische consequentie was, kwamen nauwelijks aan bod.
Dat is mijn waarneming.

De heer **De Lange**: Dank u wel. Mijnheer Reitsma, wilt u op dezelfde punten ingaan?

De heer **Reitsma**: De discussie werd in onze partij niet enkel overgelaten aan een fractiespecialist. Een grote partij heeft altijd het geluk dat je met een stuk of zes, zeven, acht mensen in een fractiecommissie zit waar je de onderwerpen stevig met elkaar doorspreekt, waarvoor je zelf een aanzet geeft. Je toetst eerst heel sterk bij je fractiegenoten voor je een goede lijn te pakken hebt en of er niet argumenten een andere kant op moeten of bij moeten komen.

Over mediagevoelige onderwerpen, zoals NS dat was ...

De heer **De Lange**: Nog steeds!

De heer **Reitsma**: ... waren meer fractieleden geïnteresseerd om zo'n discussie te voeren dan over onderwerpen die nauwelijks aandacht in de media hebben en voor een burger wel van belang waren. Over dingen die helemaal niet gevoelig waren werd nauwelijks gediscussieerd; die gingen zo door.

Als de regering met een bepaalde lijn kwam bij een onderwerp dat te maken had met verzelfstandiging of privatisering, koos men heel vaak toch voor het instrument dat er eerst een adviescommissie kwam die een gedegen rapport maakte. Daar kwam het kabinet dan met een kabinetsreactie overheen. Zo'n commissie maakte dan de analyse. In een aantal gevallen konden wij die als Kamer goed gebruiken maar in een aantal andere gevallen zaten er ook grote witte vlekken die je eigenlijk als parlement zelf verder moest gaan onderzoeken. Daar was, zeker in het begin van de jaren negentig, weinig knowhow en ruimte voor. Dat is in latere jaren door de instelling van de commissie voor de Rijksuitgaven en door het inhuren van eigen onderzoek voor bepaalde grote projecten sterk verbeterd.

Daardoor kreeg het parlement in de discussie met de regering een sterkere positie. Dat hadden wij niet eind jaren tachtig, begin jaren negentig, terwijl het voor een aantal onderwerpen wel wenselijk zou zijn geweest.

Ik sluit mij aan bij de woorden van de heer Jurgens. Van de Europese invalshoek was de Kamer niet direct overtuigd als het kabinet met argumenten van dien aard kwam. Er moesten dan andere argumenten komen. Dat heeft er wel toe geleid dat wij als Kamer hebben gezegd de richtlijnen van de verschillende Europese raden sterker te willen volgen. Alleen was daar politiek gezien heel weinig interesse voor, terwijl de noodzaak heel groot was. Dat betekent dat het vooral werd overgelaten aan beleidsmedewerkers en een bureautje van de Kamer, dat de voorzetten gaf, die dan ook trouw aan de minister werden voorgelegd.

De heer **De Lange**: Als veel fracties -- de SGP wat minder, zo begrijp ik -- zich vooral lieten vertegenwoordigen door fractiemedewerkers, kun je de vraag stellen, aangezien de tijd die al deze projecten in beslag namen zich in het algemeen uitstreckte over meerdere kabinetsperioden, in hoeverre de continuïteit van de discussie was gewaarborgd. Op het ene moment had je de ene woordvoerder vanuit een fractie en een paar jaar later een heel andere woordvoerder. In hoeverre heeft dat het proces belemmerd of juist geholpen? Ik zou daarover graag eerst de opvatting van de heer Van den Berg horen.

De heer **Van den Berg**: Ik dacht dat de SGP-fractie als redelijk consistent bekend staat. Het woordvoerderschap in onze fractie besloeg vaak meerdere jaren, zoals u ook weet. Dus de continuïteit was bij ons verzekerd.

De heer **De Lange**: U hebt het zestien jaar gedaan.

De heer **Van den Berg**: Ja, collega Van der Vlies nog langer, die ook een aantal van dit soort projecten heeft behandeld.

De heer **De Lange**: En de consistentie?

De heer **Van den Berg**: Die moeten anderen maar beoordelen.

De heer **De Lange**: Was er een bredere observatie, in de Kamer als geheel?

De heer **Van den Berg**: Wat ik wilde zeggen, is dat voor de kleine fracties de overbelasting aan onderwerpen een ander probleem is. Ik heb mij intensief beziggehouden met de NS. Ik noem bijvoorbeeld het dossier over de PTT, ook een verzelfstanding. Dan haalde je daar een aantal elementen uit. Zo ging dat gewoon, want de tijd ontbrak om daar op dezelfde manier zo intensief mee om te gaan. Het is niet anders. Dus dat is een belemmering in een kleine fractie.

De heer **De Lange**: Dank u. Mijnheer Jurgens?

De heer **Jurgens**: De heer Reitsma zei net terecht dat van een grotere fractie meerdere leden in een commissie zitten, dus in het geval van de spoorwegen in de commissie voor Verkeer en Waterstaat. Het is prettig dat die onderlinge discussie dan nog plaatsvindt, maar de vraag is of de politieke discussie tussen die vijf of zes mensen en de rest van de fractie plaatsvindt. Terecht zei de heer Reitsma dat die discussie zal plaatsvinden als een politiek gevoelig onderwerp aan de orde is. Maar bij een complexe zaak, zoals de privatisering of verzelfstanding van een grote onderneming, valt het niet mee om naast je zware portefeuille ook nog het geheel van zo'n wetsvoorstel te bekijken en op zijn merites te beoordelen.

In dat gesprek binnen de fractie of in de Kamer luister je dus naar de collega's die in die sector samen actief zijn. Dat zijn in een grotere fractie meerdere mensen. Als zij het onderling met elkaar eens zijn heb je een buitengewoon groot probleem. Het grote voordeel was als de fractiegenoten in de betrokken commissie het onderling niet met elkaar eens waren, want dan kon je ze tegen elkaar uitspelen. Daar was ik een meester in.

Ik heb niet de pretentie dat ik in staat zou zijn op hun niveau over het onderwerp mee te praten. Dat is ook onmogelijk. Ik had altijd verschrikkelijk

veel bewondering voor de manier waarop kleine fracties in staat waren de gang van zaken in de breedte te volgen, maar zij konden het zich dan ook permitteren om die zaken eruit te halen die zij belangrijk vonden, terwijl wij natuurlijk wel het hele wetsontwerp grondig moesten doornemen.

De heer **De Lange**: Prima, dank u. Mijnheer Reitsma?

De heer **Reitsma**: Bij een paar verzelfstandigs- c.q. privatiseringsoperaties is mijn beeld dat het merendeel van de woordvoerders redelijk lang in het parlement zaten, waardoor er een behoorlijke continuïteit in de woordvoering zat. Dat geldt voor een aantal fracties. Als je dat bij elkaar optelde, was bij een ruime meerderheid die continuïteit aanwezig.

Bij het feit dat dat later flink is gewijzigd doordat Kamerleden minder lang in het parlement zitten mag je best een kritische noot plaatsen, want het collectief geheugen gaat weg.

Een tweede punt, dat ik zonet ook al heb genoemd en dat toch wel een rol speelt, is dat een onderwerp als de spoorwegen een mediagevoelig onderwerp was. Daardoor ging de hele fractie als er een hoofdlijnendebat was -- het onderwerp werd wel in de fractie gebracht, niet alleen in een commissie -- zich er wel mee bemoeien, omdat het politiek relevant en mediagevoelig was. Maar onderwerpen die dat karakter niet hadden, waren vaak hamerstukken in de fractie.

De heer **De Lange**: Dank u. Ik wil naar een heel ander punt gaan. Als Eerste Kamer, als chambre de réflexion, zijn wij af en toe geïnteresseerd in terugkijken, hoewel veel mensen zullen betogen dat terugkijken gemakkelijk is. Ik wil u voorleggen hoe u achteraf terugkijkt op de procedures en op de genomen besluiten, vooral in het licht van een recent SER-rapport over privatisering en verzelfstandiging. Daarin wordt tamelijk onomwonden gesteld dat de publieke belangen, de belangen van de burger, bij deze processen niet altijd voldoende in beeld zijn geweest. Hoe kijkt u zelf terug op die periode, waarin deze grote processen zich hebben voltrokken? Deze vraag stel ik allereerst aan de heer Reitsma.

De heer **Reitsma**: Ten eerste had het parlement bij een aantal grote projecten zelf meer onderzoek moeten doen en deskundigheid moeten inschakelen om adequater een aantal witte vlekken die nu zijn ontstaan te kunnen pareren. Dat is een van de alleressentieelste dingen geweest. Als het parlement dat had gedaan, waren een aantal processen toch anders verlopen.

De heer **De Lange**: Dat is tegelijkertijd dus een les voor de toekomst?

De heer **Reitsma**: Jazeker. Ten tweede, als je tien of vijftien jaar ervaring hebt met geprivatiseerde overheidsbedrijven die werken in het publieke domein, dan is het nogal logisch en gelukkig dat er een kanteling komt waardoor een aantal zaken misschien toch enigszins moet worden gecorrigeerd. Zo zie ik de visie van het SER-rapport ook.

Ten derde spraken kabinet en Kamer wel vaker over de belangen van de burgers. Dan kwam vaak naar voren dat de burgers erop vooruitgingen, maar dat werd nooit zwaar onderbouwd of kon nooit bewezen worden. Ik herinner mij bijvoorbeeld de hele discussie over de energiesector, waarvan met name de toenmalige ministers zeiden dat de energieprijzen door de marktwerking echt omlaag zouden gaan en dat de burgers daar grote voordelen bij zouden hebben. Maar aan de andere kant gingen wij de energie belasten. Je had geen zicht op internationale ontwikkelingen, dus zo'n stelling is nooit te bewijzen. Dit blijft een discussie waar je niet uitkomt.

De heer **De Lange**: Duidelijk.

De **voorzitter**: Mijnheer Jurgens, wilt u zich met het oog op de klok beperken tot de vraag of publieke belangen voldoende zijn gewogen bij de aanvang?

De heer **Jurgens**: Ik denk dat je terugkomt bij het punt waarmee de heer Van den Berg en ik zijn begonnen, namelijk de belangen van de burger. Dat is niet

gebeurd omdat niet eerst een denkkader is geschapen waarbinnen je spreekt over verzelfstandiging of privatisering van bestaande publieke diensten.

Vervolgens is er ook geen politiek kader waaraan je het kunt toetsen. Je maakt een denkkader of het nog past in wat je hebt bedacht in een nota. Vervolgens heb je een politiek kader waarin je de vraag stelt hoe je het kunt organiseren wat je hebt bedacht en wat daarvoor de beste manier is. Daaronder vallen de gevolgen voor de burger.

Het derde is een juridisch kader waarbinnen dat dan moet worden gevat.

U vraagt naar de witte vlekken uit het verleden. Het feit dat in geen van de gevallen op een consistente manier deze opzet -- denkkader, politiek kader en juridisch kader -- is geformuleerd, zodat de Kamer en de publieke opinie de voorstellen daaraan konden toetsen, is een buitengewoon groot gebrek.

De heer **De Grave**: Ik wil dit punt graag in samenhang bekijken met het besluitvormingsproces. Misschien kunnen wij dat nu maar het beste samenvatten. Wat de heer Jurgens zegt, hebben wij hier veel gehoord. Misschien moeten wij even een slagje dieper gaan.

Hoe zou dat politieke kader eruit moeten zien? Of is dat nu bij uitstek iets waarover verschillend wordt gedacht door politici? Wat is dat politieke kader dan precies? Wat is dat toetskader? Is dat dan niet bij uitstek een politieke afweging waarin politici, afhankelijk van de weging van argumenten, verschillend kunnen denken?

De heer **Jurgens**: Dat ben ik met u eens. Ik ga uit van een pluralistisch politiek kader dat elke groep voor zichzelf heeft bedacht, in mijn geval de PvdA, die heeft nagedacht over de gevolgen van de zaak binnen het eigen politieke kader. Natuurlijk kunnen die gevolgen verschillen tussen de partijen. Maar vervolgens moet je toch samen tot een juridisch kader komen waarin zij worden neergelegd. Daarover valt naar mijn mening redelijkerwijs in het wetgevingsproces met elkaar te praten.

De heer **De Grave**: Dus dan zou je zeggen dat zo'n toetskader moet aangeven op welke punten over een onderwerp nadrukkelijk uitspraken moeten worden gedaan, waar een regering op moet ingaan en waar een Kamer antwoord op moet geven. Dat blijven altijd politieke discussies waarin die weging verschillend door verschillende partijen kan worden beoordeeld. Met andere woorden, het is dus geen wiskundesom, het blijft wel degelijk een weging van belangen, maar je kunt er wel voor zorgen dat die weging van belangen beter en gestructureerder een plek krijgt.

De heer **Jurgens**: Dat is geen wiskundesom, maar als ik terugga naar de negentiende eeuw waarin een aantal zaken tot publiek belang zijn verklaard en ook zijn uitgevoerd, hoeft het nog niet eens van verschillende politieke opvattingen afhankelijk te zijn. Je kunt zeggen: deze zaak is zo belangrijk, dat gaan wij samen doen, los van je partijpolitieke invalshoek.

De heer **De Grave**: Maar dan kan ook na verloop van tijd weer anders worden gewogen wat eerst een publiek belang was en wat het daarna niet meer is.

De heer **Jurgens**: Ik heb lange discussies met de heer De Grave gevoerd over dit onderwerp. Hij heeft volkomen gelijk.

De heer **De Grave**: Het gaat mij even om de structuur. Ik wil even scherp hebben dat hierover geen misverstand kan ontstaan, want er is geen wiskundig toetsingskader waaruit een conclusie komt. Het blijft wel een politieke weging. De kern daarvan is, zoals u dat aangeeft, dat het wel heel duidelijk is welke elementen nadrukkelijk in de besluitvorming een plek moeten krijgen.

De heer **Jurgens**: Het mooie voorbeeld dat genoemd werd is de regeringsverklaring van 1998, waar plompverloren in stond: privatisering van de spoorwegen. Dat was in ieder geval in de club waartoe ik behoort niet voldoende vooraf besproken. Wel stond het plompverloren in de

regeringsverklaring. Hoezeer wij het ook hebben over regeringsverklaringen die verder de rest van de zaak beheersen, hier had je er wel voor kunnen zorgen dat vooraf bij ons de gevolgen van dit onderdeel van het regeerakkoord waren doorgepraat. Ik denk dat er bij de VVD minder problemen mee waren.

De heer **De Lange**: Ik wil graag de heer Van den Berg de gelegenheid geven om zijn licht over deze zaak te laten schijnen.

De heer **Van den Berg**: Ik kan daarover kort zijn. Ik kan mij grotendeels aansluiten bij wat de heer Jurgens heeft gezegd, maar ik moet even noodgedwongen generaliseren. In het algemeen is mijn indruk dat het belang van de burger verre ondergeschikt was aan het belang van de overheid, als u begrijpt wat ik bedoel.

De invalshoek was steeds: er moet gereorganiseerd of bezuinigd worden. De ijkpunten, voor zover ze er al waren, lagen vooral aan de kant van de overheid. Van de week is bij u naar ik meen ook gesproken over nulmetingen, maar ik kan mij niet herinneren dat bij bepaalde operaties duidelijk is gezegd: wij staan nu hier, wat de effecten voor de burger betreft vinden wij dat dit de marges zijn binnen welke de effecten van zo'n operatie zouden moeten blijven, positief of negatief. Dat was er helemaal niet, althans in mijn geheugen, zoals ik u eerlijk moet zeggen. Ik heb natuurlijk niet meer alle dossiers kunnen raadplegen. Dus er werd gezegd: wij verwachten -- dat was vaak de zinsnede -- dat dit voor de burger positieve effecten heeft en misschien leidt tot minder lasten. Dat werd echter niet onderbouwd en was ook niet systematisch als een soort evaluatiepunt ingebouwd in operaties, in de zin van: als wij een effect niet bereiken, zijn wij dus eigenlijk niet goed bezig, dan blijkt dat wij eigenlijk een andere weg hadden moeten kiezen.

De heer **De Lange**: Kunt u dat concretiseren door te zeggen welke belangen van de burger precies ondergesneeuwd zijn geraakt of onvoldoende aandacht hebben gekregen?

De heer **Van den Berg**: In de eerste plaats natuurlijk het financieel belang. Het gaat vaak ook om diensten van de overheid. Wat gaat dat kosten? Ik heb een interessant voorbeeld, dat u naar ik meen niet direct in uw onderzoek hebt betrokken maar waarom tot op de dag van vandaag heel wat te doen is geweest, namelijk de privatisering of verzelfstandiging van het Loodswezen. Die bleek al vrij snel te leiden tot een aanmerkelijke kostenverhoging voor de scheepvaart, wat veel commotie veroorzaakte en waar wij jaren mee bezig zijn geweest. Dat was typisch een voorbeeld van een operatie waarbij het gewoon ging om het standpunt: dat moet op afstand, wij moeten er als overheid minder mee te maken hebben. De effecten voor de branche waren behoorlijk ingrijpend. Zo zijn er meer operaties waar best nog heel wat discussie over geweest is, zoals het Kadaster. Mijn waarneming is misschien wat beperkt tot de operaties die ik heb gezien, maar ik kan mij niet herinneren dat dat nu echt een wezenlijk punt was.

Een ander punt waarbij u ook naar het effect zou kunnen kijken is: wat is de betrokkenheid van de burger, wat voor beïnvloedingsmogelijkheden heeft de burger? Of komt hij juist nog veel verder op afstand te staan? Dat is ook een effect.

De heer **De Lange**: Dat is inderdaad ook een effect. Mijnheer Reitsma, wat ziet u als eventuele belangen van de burger die in de processen toch evident meer aandacht hadden moeten krijgen?

De heer **Reitsma**: De burger kijkt heel sterk naar het product dat de overheid of dat een bedrijf levert en naar de prijs. Dat is, kort door de bocht, voor de meeste burgers essentieel. Dat argument werd in de debatten door bewindslieden ook bijna altijd genoemd: ofwel het is goed omdat de prijs niet omhooggaat, ofwel het is goed omdat de prijs anders veel meer zou stijgen. Maar dat werd niet echt handen en voeten gegeven. Het was het makkelijke argument omdat daar een overheersende gedachte achter zat: wij willen bepaalde zaken van de overheid afstoten. Dat was de politieke afweging. Daar werden argumenten bij bedacht waarin de burger maar één aspect is, maar de ideologie was een hoger doel.

De heer **De Lange**: Mijnheer Jurgens, uw lichaamstaal suggereert dat u het daarmee eens bent.

De **voorzitter**: Dit is de laatste spreker in deze ronde, want hierna gaan wij over naar een ander thema vanwege de tijd die voortschrijdt.

De heer **Jurgens**: Nogmaals, per zelfstandige zaak. Ik fluisterde even Van den Berg in: woningbouwcorporaties. Die waren bedoeld om ervoor te zorgen dat er goedkope woningen zouden komen, en kijk eens wat er met die woningbouwcorporaties is gebeurd. Er had toch een wettelijk systeem kunnen worden ingebouwd waarbij de minister dat soort clubs tot de orde zou kunnen roepen? Dat systeem is er dus niet.

De heer **De Lange**: Ik dank u wel. Ik geef het woord terug aan de voorzitter.

De **voorzitter**: De gedachtewisseling wordt nu voortgezet door collega De Grave.

De heer **De Grave**: Dank u. Volgens mij kan ik mooi aansluiten op een aantal elementen die al genoemd zijn. Namens de commissie zal ik ook een beetje proberen om met u nog eens even wat scherper en kritischer door te praten. Ik neem even als voorbeeld het WRR-rapport waarin staat dat er tot 2000 een brede maatschappelijke en politieke consensus was in Nederland maar ook elders in Europa, als reactie op een steeds groter wordende overheid, dat een kleinere overheid efficiënter en beter was.

Je zou het niet denken als je het zo hier hoort, maar tot 2000 was er wel die maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke consensus. Komt daar dan niet ook het debat vandaan zoals dat is gevoerd? En is het dan ook niet logisch dat die beweging heeft plaatsgevonden? Want ja, dan is op dat moment ook het parlement een afspiegeling van die brede maatschappelijke en wetenschappelijke consensus, als reactie op een lange tijd waarin toch steeds meer tot publiek belang is verklaard en teleurstelling is gerezen bij

velen over de wijze waarop de overheid dat publieke belang heeft behartigd. Ik noem ook het rapport van de commissie-Buurmeijer dat bepaald een schok heeft veroorzaakt in de wijze waarop de overheid het publieke belang van de sociale zekerheid heeft behartigd. Kunt u daar eens iets over zeggen?

Overigens is het parlement in 2000, in navolging van de samenleving, hierover een stuk kritischer geworden, maar tot 2000 was dit wel het geval. Herkent u dit beeld van de teleurstelling over de wijze waarop de overheid het publieke belang behartigde en die in toenemende mate ook de oorzaak was van deze reactie?

De heer **Jurgens**: Ik herken het inderdaad sterk. Wij zitten hier niet bij elkaar om schuldvragen ergens neer te leggen. Dat vind ik het plezierige van dit onderzoek. De vraag is niet wie al die stomme fouten heeft begaan. Wij hebben met ons allen, voor zover wij in de Kamer zaten, daaraan meegedaan. Ik herken wel wat de heer De Grave zegt, dat er een soort maatschappelijke opvatting was in de jaren negentig van de vorige eeuw dat het die kant op moest. Ik had voortdurend bij mezelf het gevoel in mijn buik dat dat niet goed was; dat had te maken met mijn politieke opvatting.

Ik kan op een aantal punten waar ik zelf wat van afweet, zoals de mensenrechten, wel behoorlijk van mij afbijten, maar die consensus was er inderdaad en kon zelfs leiden tot twee paarse kabinetten waarvan de deelnemende partijen juist op dit punt ernstig met elkaar van mening verschilden. Ik mag met de heer De Grave vaststellen dat die consensus aanwezig was.

De heer **De Grave**: Ik citeer uit het WRR-rapport.

De heer **Jurgens**: Exact. Maar u citeert en ik spreek tegen u, niet tegen de WRR. Ik herken dat. Dus er was geen vanzelfsprekende antigroep die zich daartegen verzette. Dat was duidelijk merkbaar. De heer Van den Berg heeft zelf aangegeven dat hij op het punt van de spoorwegen tot een kleine minderheid behoorde. Uiteindelijk ging de CDA-fractie toch om op zo'n punt

als een zbo. Nogmaals, op uw vraag of ik dit herken zeg ik ja. Dan kun je natuurlijk tegen jezelf zeggen: had ik niet toch mijn stem moeten verheffen? Maar het was in die periode helemaal niet eenvoudig om dat te doen. Zoals ik net zei, waren er twee kabinetten achter elkaar die deze tegenstelling, die 100 jaar had bestaan tussen sociaaldemocraten en liberalen, leek op te lossen. Dan moest je van goeden huize komen. Dus op de vraag of ik mij hierin herken is mijn antwoord ja.

De heer **De Grave**: Even een slagje dieper, ook omdat u zelf een heel interessante opmerking maakte over een andere periode, die wij op dit moment niet onderzoeken, het begin van de vorige eeuw. U verwees ernaar dat er toen heel veel zaken in de private ordening fout liepen en dat dat ertoe heeft geleid dat er een andere brede consensus was ...

De heer **Jurgens**: Precies.

De heer **De Grave**: ... over de grenzen van ideologie heen. U zei zelf dat nogal wat liberaal getinte regeringen vervolgens een groot aantal taken hebben verstatelijkt, onder de Staat hebben gebracht. Met andere woorden, je moet dus eigenlijk vaststellen dat er momenten kunnen zijn -- en er wetenschappelijke en maatschappelijke consensus over bestaat -- dat iets naar de Staat kan op het moment dat de markt iets niet goed doet, maar dat wanneer de Staat iets niet goed doet dan ook weer de discussie ontstaat of je dat niet moet overdragen aan de markt of aan elementen daarvan. Is dat geen herkenbaar proces, waarbij het automatisme veel meer de leidraad is geweest dan de ideologie en het vooral pragmatische overwegingen zijn geweest?

De heer **Jurgens**: Ik heb het gevoel dat het inderdaad heel pragmatisch is geweest. Daardoor is dat gat ontstaan in het denken dat wij in de negentiende eeuw en in het begin van de twintigste eeuw ook niet precies wisten wat het betekende als je staatspoorwegen ging aanleggen naar Utrecht en Arnhem. Station Staatsspoor hier in Den Haag was daar een

gevolg van. Men heeft het al doende ontdekt. De PTT is een macht in de samenleving geworden. Van op grote schaal privatiseren en verzelfstandigen was heel weinig kennis. Men ging af op de berichten vanuit het bedrijfsleven dat daar alles goed ging.

De heer **De Grave**: Dit is een heel interessant thema, maar mag ik vanwege de tijd de anderen nog even uitnodigen?

De heer **Van den Berg**: In de opmerking waar u mee begon kan ik mij op zich wel vinden, maar die is niet voor het hele proces of de hele periode zonder meer in gelijke mate van toepassing. Zoals ik zelf terugkijk op het hele proces zou ik het iets anders schematiseren.

In de jaren tachtig ging het toch niet zozeer om de visie op het functioneren van de overheid die centraal stond als wel om de bezuinigingstaakstelling. Daar hebben wij het daarnet over gehad.

In de jaren negentig krijg je dan meer het denken vanuit de omvang van de overheid: een kleinere overheid is beter, denkt men dan. Daarna krijg je nog een ander element dat daarbij aansluit: het marktdenken, de verhouding tussen overheid en markt, waarbij de markt wordt gezien als een betere vorm, ook zelfs misschien voor bepaalde delen van publieke behartiging. Dus er zit een nuancering in het beeld dat u even schetste van die periode. Dat loopt in elkaar over.

De heer **De Grave**: Dat heb ik even genoemd. Na 2002 komt er weer balans. Dan komt er ook veel meer discussie en veel meer aandacht voor de negatieve aspecten van de overdracht.

De heer **Van den Berg**: In de Kamer hebben wij in de latere periode behoorlijke discussies gehad over markt en overheid en of daarvoor wetgeving moest komen. Dat sluit hier wel op aan maar vanuit een iets andere invalshoek.

De heer **De Grave**: Het was overigens vooral het parlement dat die andere kant ook benadrukte. Mijnheer Reitsma, wat is uw opvatting?

De heer **Reitsma**: Ik kan mij aansluiten bij wat Koos van den Berg net al heeft gezegd. Als je naar de verkiezingsprogramma's in de jaren negentig kijkt, zie je dat in de meeste programma's, van links tot rechts, staat dat de overheid een aantal taken moet afstoten. Dus het heeft met de tijdgeest te maken. Nu heeft elke politieke partij wel zijn eigen inkleuring, maar die tijdgeest was er toen en is er nog een beetje, want burgers zijn absoluut wars van allerlei overheidsregels. Dus die druk zal er altijd blijven. Alleen het punt van de marktwerking is naar mijn mening echt het kantelpunt. De burgers zien ook te veel nadelen van de marktwerking. Daarop zullen vooral correcties moeten worden toegepast. Of dat leidt tot een grotere overheid is voor mij de vraag.

Voor mij is meer de uitdaging of je in staat bent om met een beperktere overheid dan in het verleden toch de elementen van marktwerking weer terug te dringen in een aantal sectoren. In een aantal andere sectoren is die marktwerking volledig geaccepteerd.

De heer **De Grave**: Ik ga snel terug naar het besluitvormingsproces, want wij gaan als commissie proberen te bekijken in welke mate wij uit deze ervaringen lessen kunnen trekken die het besluitvormingsproces voor de toekomst kunnen verbeteren. Dat dit soort discussies nog lang zal blijven plaatsvinden is evident maar wij gaan kijken in hoeverre wij toekomstige beslissers hierbij kunnen helpen.

Nu wordt er veel gezegd "dat zou kunnen" als je ex ante of in het kader van het besluitvormingsproces scherper die publieke belangen kunt definiëren. Nu is dat best een lastig punt, want wat zijn die publieke belangen dan precies en kun je daarin dan ook een zodanige scherpere brengen dat dat besluitvormingsproces ook wordt verbeterd? Zou u daarover iets kunnen zeggen en ons daarbij kunnen helpen? Hoe zou je die publieke belangen ex ante kunnen formuleren? Kan dat dan politiek neutraal, zonder dat je daarover een politieke discussie krijgt? Kan deze commissie consensus

bereiken over het toekomstige besluitvormingsproces en tegen toekomstige beslissers zeggen: neem dat nu echt mee als publieke belangen?

De heer **Jurgens**: Het komt mij voor dat het kan, om de simpele reden dat de discussie zich dan verplaatst naar de vraag hoe je die publieke belangen verzorgt. Ik denk niet dat er zo snel in een lijst van onderwerpen tot en met het Loodswezen publieke belangen van betekenis aanwezig zijn.

Vervolgens is het de vraag of iets als publieke dienst moet worden aangeboden, dan wel als private dienst. Wat het laatste betreft, denk ik dat er snel verschillen van mening komen. Als het een private dienst moet zijn, is de vraag of die volgens de marktwerking moet functioneren, dan wel of daar een correctie op moet zijn van een autoriteit, zoals de Autoriteit Financiële Markten, die scherp toeziet op wat in de financiële markten gebeurt.

Ik denk dat de heer Reitsma dat ook bedoelt als hij zegt dat je met een kleinere overheid best in staat bent om te zorgen dat excessen worden voorkomen -- in het zogenaamde Rijnlands model -- doordat je de overheid voldoende bevoegdheden geeft om in te grijpen als het misgaat.

Wat wij hebben gedaan, is met veel vertrouwen dingen overleveren. Toen het misging waren wij niet in staat om dat te corrigeren.

De heer **Van den Berg**: Daar kan ik mij tot op grote hoogte bij aansluiten, maar ik denk toch dat het uiteindelijk vaak een kwestie van politieke invulling zal blijven. Het zal heel belangrijk zijn dat er een kader, een stappenplan komt. Dat hebben wij in het verleden niet gehad. Dat is een van de zaken die wij daarnet ook hebben gesignaleerd. Uiteindelijk is het natuurlijk een politieke visie of je iets in ultieme vorm een publiek of een niet publiek belang vindt. Dat zal ook per tijdsgewricht kunnen verschillen; net viel het woord "tijdgeest". Maar ik zou het een heel grote stap vooruit vinden als je een duidelijk kader hebt waaraan je die zaken toetst. De invulling zal dan toch een kwestie van politieke consensus zijn. Ik geloof niet dat je in dit opzicht absolute normen kunt vastleggen.

Wij hebben het eerder even gehad over infrastructuur. Voor mij is het heel helder dat dat een publiek belang is. Dat heeft te maken met het

functioneren van basisvoorzieningen voor de hele samenleving. Daarvan zou je kunnen zeggen dat dat per definitie een publiek belang is. Je kunt echter ook zeggen dat je dat een politieke uitspraak vindt waar je anders over denkt.

De heer **De Grave**: Dan is de vraag hoe dat publieke belang het best kan worden behartigd, of dat dan volledig in overheidshanden moet zijn en wat de belangen van burgers zijn. Dan is er in ieder geval zeker politieke aandacht voor het debat en hoe dat wordt georganiseerd.

Tot slot van dit blokje wil ik even stilstaan bij het punt van Europa omdat enkelen van u dat nadrukkelijk hebben genoemd -- dat hebben anderen ook gedaan -- in de zin dat het moest van Europa. Er is veel meer over gezegd, maar dat laat ik even daar, of Europa niet een veel belangrijker rol moet hebben, ook in de afwegingen hier in het parlement.

Nu heeft de commissie hierover nog eens grondig doorgelezen. De vraag is of de argumentatie niet net nog een slag complexer ligt, zoals wij gisteren ook van een bewindspersoon hebben gehoord, namelijk niet zozeer dat het moest van Europa maar dat het van Europa wel zou moeten. Althans, dat is de redenering die wij lezen, dat markten toegankelijk moesten worden voor anderen. Dus als je een bepaald publiek belang laat regelen door, in dit geval, een overheidsbedrijf, moet je wel onder ogen zien dat dat overheidsbedrijf geen monopolie meer zou kunnen houden en dus de markt open zou gaan voor concurrenten.

Dan is de vraag of zo'n overheidsbedrijf in staat zou zijn om die concurrentie aan te gaan. De vraag is niet of dat wel of niet zo is; de redenering was meer dat het moest van Europa. Wij zien ook dat dat niet waar is, maar dat is wel wat wij lezen. Misschien kunt u hier iets over zeggen. Dit is dus wel een slagje ingewikkelder dan dat gezegd werd dat een overheidsbedrijf zou moeten worden geprivatiseerd. Dat was niet de redenering die wij tegenkwamen. Die was meer dat de markt open zou moeten en dat het daarom de vraag werd of het nog wel een staatsbedrijf zou kunnen blijven.

De heer **Jurgens**: Het is een volgtijdelijke kwestie. Als een politieke beslissing wordt genomen om te privatiseren, valt die onder het verdrag van de Europese Unie, de vier vrijheden: dienstverlening et cetera. Dus dat betekent dat er regels zijn voor de wijze waarop de concurrentie wordt geregeld. Dan mag je dus geen overwegende privaatrechtelijke monopolies hebben. Dat regelt het Europees verdrag. Als wij zelf beslissen dat wij dat helemaal niet in de private sfeer willen houden -- ik verwijs nogmaals naar protocol 26 van het Amsterdams verdrag -- en zeggen dat het een zaak van algemeen belang is die wij gewoon in de hand wensen te houden ...

De heer **De Grave**: U zegt dus dat Nederland had kunnen bepalen dat er geen buitenlandse telecombedrijven op de Nederlandse markt mochten komen.

De heer **Jurgens**: Nee, dat hadden wij kunnen bepalen maar dat hadden wij fysiek niet kunnen uitvoeren, want dat ligt in de technische sfeer. De PTT heeft namelijk jarenlang geprobeerd om te voorkomen dat Sky TV Nederland zou kunnen bereiken, want die maakte gebruik van PTT-zenders. Sky zorgde voor een televisie-uitzending die heel Europa bedekte en die overal kon worden opgepikt. De PTT zei: nee, dat mag niet, dat is in strijd met de wet, je mag Sky niet uit de hemel oppikken. Die discussie is vervolgens opgelost door een Europese beslissing, namelijk dat als iets verkrijgbaar is in Nederland je ook vrij moet zijn om het te kunnen ontvangen. Dat heeft geleid tot het witboek Televisie zonder grenzen en tot het opengooien van onze omroep in de Omroepwet.

Dit is een mooi voorbeeld van gebieden die je niet in de hand kunt houden. Wij hebben lang over de spoorwegen gesproken met elkaar, maar wij kunnen zeggen ...

De heer **De Grave**: Ik heb het over telecom, want daar ging de discussie over. Het gaat om de spanning dat de vrije markt en Europa zeggen dat anderen toegang moeten kunnen krijgen tot Nederland in verhouding tot deze discussie.

De heer **Jurgens**: Op het moment dat je beslist hebt dat het een private aangelegenheid is, moet je toegang geven aan andere aanbieders, maar als je beslist hebt dat het een staatsmonopolie is, hoef je dat niet.

De heer **De Grave**: Dat gold ook voor telecom, naar uw mening?

De heer **Jurgens**: Dat gold ook voor telecom. Alleen heeft men dat toen niet kunnen volhouden door de technische ontwikkeling die ik net beschreef. Maar bijvoorbeeld bij de spoorwegen of de woningbouwcorporaties had geen enkel probleem gezeten. Als wij nu zeggen dat de zorg in Nederland een zaak van de overheid wordt -- er is geen particuliere zorg, wij regelen dat -- dan gaat de EU niet zeggen dat wij particuliere ziekenhuizen uit België moeten toelaten. Dus ik wijs vooral op de volgtijdelijkheid. Als je eenmaal de private kant op gaat, kom je in de klauwen van de EU, om het zo maar uit te drukken. Maar mocht je beslissen dat iets een publiekrechtelijke zaak is, die je ook publiekrechtelijk wenst te regelen, dan bemoeit de EU zich daar niet mee. Nogmaals, protocol 26 heeft ons daarvoor een ondergrond gegeven.

De **voorzitter**: Dat gaat inderdaad om de vraag of Europese richtlijnen iets zeggen. Vervolgens wordt er hier dus beleid gemaakt. Geen opmerkingen?

De heer **Reitsma**: Misschien nog één. Je moet een onderscheid maken in sectoren. Als je naar energie en telecom kijkt, hoeft men het parlement volgens mij niet te overtuigen of die binnen de richtlijn passen, ja dan nee. Dan zie je vrij snel een aantal voordelen en relatief weinig bedrijven.

Zodra je komt op de terreinen zorg, onderwijs en openbaar vervoer -- ik noem heel bewust die drie -- ziet de politiek direct een bedreiging en zal zij altijd kiezen voor bescherming van de eigen diensten. Dus is mijn vraag: als je het publieke belang wilt waarborgen, praat dan niet over alle sectoren maar praat dan vooral ook over zorg, onderwijs en openbaar vervoer om daarin de marktwerking, misschien beperkt of soms zelfs geheel, terug te

dringen. Dat staat los van de grote overheid en van geprivatiseerde overheidsbedrijven.

De **voorzitter**: Dit is de oproep tot maatwerk die vaker in deze zaal heeft geklonken in de afgelopen week.

Ik ben nu toe aan een laatste ronde. Er zijn verscheidene leden die zich hebben gemeld en die een laatste vraag willen stellen. Ik zou zeggen: richt uw vraag tot één of twee personen met het oog op de tijd.

De heer **Terpstra**: Ik heb twee vragen. De eerste vraag wil ik stellen aan de heer Van den Berg, die een heldere kijk had op de splitsing tussen infrastructuur en spoor bij NS. Nu is onze ervaring dat bij niet alle sectoren een heldere discussie is gevoerd over die splitsing. Is die indruk juist en wat is de reden daarvan?

Daarnaast heb ik een vraag aan de heer Jurgens. Wij hebben een gesprek gehad met mevrouw Sint over haar rapport ten aanzien van de manier waarop je besluiten moet nemen. Mevrouw Sint heeft daarvan gezegd dat dat niet is opgevolgd in het politiek bedrijf. De heer Zalm zei dat het wel is opgevolgd in het politiek bedrijf en dat er zelfs een handboek soldaat is gemaakt, waarin precies is aangegeven hoe je het moet doen. Ik stel niet de vraag wie van de twee gelijk heeft, maar wel wat uw oordeel is.

De heer **Van den Berg**: De vraag begrijp ik. Niet in alle sectoren is inderdaad zo'n discussie gevoerd. Ik denk aan het drinkwater, om een heel ander terrein te noemen. Daar is die discussie eigenlijk niet op deze manier gevoerd, weer wel bij energie, de leidingen en de infrastructuur. In mijn herinnering hebben wij het daar wel over gehad. Daar zat geen systematisch denken achter, volgens mij. Dit was toen een heel actueel, politiek gevoelig punt.

De heer Reitsma wees er al op dat er veel belangstelling was voor het onderwerp NS, waarover veel debatten zijn gevoerd. Ik denk dat dat ook voor ons in Nederland een heel nieuwe ontwikkeling was, vanuit de oude situatie waarin NS alles deed, vervoer, rails en zo meer. Dit was dus een extra

argument om hier heel zorgvuldig naar te kijken. Maar ik blijf erbij -- dat zal u niet verbazen -- dat ik in de discussie hierover de noodzaak van een scheiding overtrokken vond en dat ook niet voldoende duidelijk was bewezen dat die echt nodig was. Het was meer politiek en misschien ook ten dele gevoelsmatig dat dit een onderwerp was waar wij op moesten inspringen. Dat was niet sterk doordacht. Maar per type infrastructuur is er natuurlijk wel een verschil. Dan speelt wel mee of je die scheiding wel of niet duidelijk kunt maken.

De heer **Terpstra**: Maar ook in uw visie is er dus een verschil per sector of je wel of niet moet splitsen.

De heer **Van den Berg**: Ik kan mij best voorstellen dat dat van omstandigheden afhangt, als maar duidelijk blijkt dat publiekrechtelijke infrastructuur ook publiekrechtelijk wordt beheerd. Daarmee kun je wel splitsen, maar dan hebben wij het dus meer over verzelfstanding, het losmaken van elkaar, niet over privatisering zoals met de railinfrastructuur is gebeurd. Dat vind ik wel een heel wezenlijk verschil.

De **voorzitter**: Dan de vraag aan de heer Jurgens over het rapport-Sint.

De heer **Jurgens**: Het interessante is dat bijvoorbeeld het luchtverkeer niet aan de orde is geweest, terwijl wij nog onlangs de discussie over Schiphol hebben gehad. Dankzij de gemeente Amsterdam is niet gebeurd wat wij eerder vreesden.

De **voorzitter**: Wilt u zich beperken tot de vraag?

De heer **Jurgens**: Natuurlijk. Ik maakte een grapje.

Ik heb het betoog van mevrouw Sint niet gehoord, dus ik weet niet precies wat zij heeft gezegd, maar in alle jaren dat ik in beide Kamers zat, heb ik nooit kennisgenomen van de inhoud van enig handboek soldaat over deze zaken. Dus het wordt tijd dat dat wordt geopenbaard.

De **voorzitter**: Dat circuleerde vooral in de ambtelijke dienst en ging over de vraag wanneer wel verzelfstandigen en wanneer niet.

De heer **Jurgens**: Dat zou toch openbaar moeten worden? Want dan is het onderdeel van de discussie. Dan kun je er allen over meepraten.

De **voorzitter**: Was u wel op de hoogte van het beslisrapport Verantwoord verzelfstandigen?

De heer **Van den Berg**: Ja, daar hebben wij als Kamer geloof ik ooit kennis van genomen, maar ik wijs er wel op dat dat in mijn herinnering in een latere fase van het proces was.

De **voorzitter**: Kende u het rapport-Sint?

De heer **Reitsma**: Nee, ik ken het niet en ook het handboek niet.

De **voorzitter**: Dat is naar ik meen een metafoor.

De heer **Reitsma**: Het zal misschien in een van de laatste jaren geweest zijn dat ik al was vertrokken, maar ik heb het nooit gezien.

De **voorzitter**: Dat constateren wij dan.

Mevrouw **Vos**: Ik heb nog één punt rond de Nederlandse Spoorwegen en met name de discussie in de beginjaren. Ik wil in eerste instantie de heer Van den Berg een vraag stellen.

U zei zelf al dat het idee van privatisering al snel opkwam. Nu is er enige onduidelijkheid wanneer dat nu echt een onderdeel van het politieke debat is geworden. Misschien kunt u daar nog iets over zeggen.

Een tweede punt is dat van concurrentie. Dat is natuurlijk iets anders, maar in die jaren 1994-1998 is er wel degelijk in de Kamer gesproken, ook

op voorstel van het kabinet, over concurrentie op het spoor. Toen kwamen er bijvoorbeeld vergunningen aan Lovers. Kunt u er iets over zeggen hoe daarover op dat moment in de Kamer werd gedacht en gediscussieerd?

De heer **Van den Berg**: Ik heb al gezegd dat het verwarring zou kunnen geven als u de dossiers leest, dat niet altijd een even scherp onderscheid is gemaakt, zeker in de eerste jaren van de discussie, tussen privatisering en verzelfstanding. Die begrippen liepen aanvankelijk wat door elkaar, later werden zij scherper onderscheiden.

Echte privatisering, zoals die nu geresulteerd heeft in de ontwikkeling rond het railinfrabeheer, is er volgens mij toch pas -- ik denk dat de heer Reitsma dat ook zei -- in 1998 gekomen. Daarvoor was er niet de gedachte, zeker niet bij de Kamer -- dat kan ik mij althans absoluut niet herinneren -- dat wij zouden gaan privatiseren. Vandaar de vierde nota van wijziging waar ik het daarnet even over had en die na de regeringsverklaring ook voor mij behoorlijk nieuw was. Misschien was dat niet zo voor iedereen, maar voor mij wel, want dit was nooit het beleid geweest tot dan toe.

Ik beschouwde dit als een duidelijke omslag, helaas niet in positieve zin. Concurrentie op het spoor zie ik niet zozeer als een vorm van privatisering als wel als een mogelijkheid om meerdere vervoerders toe te laten. Dat speelde wel. Dat gaf in de Kamer wel wat discussie. Niet iedereen was daar voor maar het was ook niet zo dat daarover principiële discussies werden gevoerd. Die discussie was meer pragmatisch in de zin van: wat betekent dat dan, leidt dat tot gebieden die misschien onderbedeeld zijn of te weinig bediend worden met vervoer? Maar de principiële discussie ging over de infrastructuur. Dit zeg ik allemaal vanuit mijn herinnering.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik heb nog één toelichtende vraag. U begon uw betoog met te zeggen dat het had ontbroken aan een kerntakendiscussie over de taak van de overheid. U zei dat het belangrijk zou zijn om zo'n discussie te voeren. Valt zo'n discussie voor u in de categorie pragmatisme, met andere woorden, kunnen wij het daarover gemakkelijk met elkaar eens worden? Of valt zo'n discussie in de categorie ideologie, waarbij het gaat om politieke

standpunten en waarbij het belang is om de discussie te voeren maar zonder dat die tot een direct resultaat leidt? Begrijpt u mijn vraag?

De heer **Van den Berg**: Ja, ik begrijp die heel goed. U stelt die vraag aan een vertegenwoordiger van een partij die in het algemeen een nogal sterke ideologische lading heeft, zo vinden sommigen. Zo vind ik de discussie over de taak van de overheid een vrij sterk ideologisch onderwerp. Je hebt een visie op de taak van de overheid, de rol van de overheid in de samenleving. Die is in mijn ogen niet pragmatisch. Ik vind dat een vrij principiële punt. Dit wordt beïnvloed door de vraag hoe je tegen het functioneren van de overheid en tegen de burger aankijkt, waarbij het gaat om individuele mensen in de samenleving en de overheid als schild voor de zwakken. Ik noem nu maar wat meer politiek getinte normen. Dus ik zie dat als een meer principiële discussie, om het zo te noemen, nog liever dan ideologisch, vanuit een visie op taak en functioneren van de overheid. Natuurlijk zitten hier ook best pragmatische aspecten aan in de uitvoeringssfeer, maar in de hoofdlijn vindt ik dit een principiële punt.

Mevrouw **Ter Horst**: Hoewel dit dus een principiële discussie is, zou u het heel nuttig vinden voor het besluitvormingsproces om wel of niet tot privatisering over te gaan dat die discussie wordt gevoerd?

De heer **Van den Berg**: Absoluut, opdat helder en zichtbaar wordt wat nu de overwegingen zijn. Je hebt een visie op die taken. Waarom moet de overheid die vervullen? Welke belangen zijn daarbij in het geding? Welke belangen zouden daarbij worden geschaad? Dan moet je ook helder hebben welke randvoorwaarden je in zo'n proces zou moeten opnemen.

De heer **Jurgens**: Ik denk dat je de eerste ronde van die discussie, het denkkader over wat tot de publieke taken zou kunnen behoren, wel degelijk ideologievrij kunt voeren, zij het binnen de kaders van onze huidige beschaving, waarin een aantal dingen voor iedereen vanzelf spreken, los van politieke achtergrond. Het woord "consensus" is eerder gevallen. Er is een

redelijke consensus over de vraag wat voor soort zaken tot de taken van de overheid behoren.

Van de tweede fase kun je zeggen dat bijvoorbeeld de ethische opvattingen van de SGP soms verdergaande ingrepen van de overheid in het privéleven met zich zullen brengen, bijvoorbeeld een zwaardere straf op abortus. Dat komt in die tweede fase, maar niemand ontkent dat de bescherming van het ongeboren kind een publiek belang is. Ik wil even aangeven dat je die twee zaken moet scheiden en dat je wel degelijk in een eerste fase een open discussie kunt voeren over publieke belangen.

De heer **Vliegenthart**: Ik zit nog te kauwen op twee opmerkingen van de heer Reitsma.

Allereerst noemde u onder de redenen waarom tot verzelfstandiging en privatisering werd overgegaan naast bezuinigingen dat het goed zou zijn voor de burger en dat het zou moeten van Brussel, althans, in de argumentatie van de regering. Dat was voor de Kamer op zichzelf weinig overtuigend. Zou u nog eens even kunnen uitwerken hoe dat dan in de beraadslagingen met de regering en de Kamer tot uiting kwam en wat daarvan de consequentie was?

De andere opmerking die de heer Reitsma maakte, en waarover ik een vraag wil stellen aan de heer Jurgens, was dat wij op een aantal terreinen, waarbij hij vooral de NS en het spoor noemde, die markt misschien zouden moeten terugdringen. Betekent dat dan ook dat wij in de huidige context van de Europese wet- en regelgeving die tucht van de markt weer kunnen wegtrekken en dat wij kunnen zeggen dat wij dit opnieuw publiek maken, zoals wij dat ook eind negentiende, begin twintigste eeuw hebben gedaan, wat wij dan ook weer zonder problemen zouden kunnen doen op nationaal niveau? Is dat überhaupt, los van de politieke wenselijkheid, technisch binnen de Europese wet- en regelgeving mogelijk?

De heer **Reitsma**: Laat ik uw vraag beantwoorden met een voorbeeld. In de discussie over de Nederlandse Spoorwegen werd door de regering steeds gezegd dat de markt open moest en dat dat ook in de richtlijn zou staan. Dan

kon je twee dingen doen. Of je ging dat bestrijden, of je ging de richtlijn analyseren. Maar de Kamer koos gewoon voor het standpunt: als de regering dat zegt, is het allemaal prima, als zij er maar voor zorgt dat de Nederlandse Spoorwegen een langdurige concessie krijgen op het hoofdrailnet en dat na een aanbestedingsprocedure bij de HSL uiteindelijk NS de concessie maar krijgt. Daarmee was de discussie geslecht voor degenen die zeiden dat de markt open moest. De Kamer was heel pragmatisch in de doelstelling en liet het daarbij.

De heer **Vliegenthart**: Dus de Kamer definieerde de uitkomst van het proces en liet het aan de regering over in welk vat zij het wilde gieten?

De heer **Reitsma**: Ja, dat bleek ook heel duidelijk bij het aanbestedingstraject van de HSL, waarvoor twee heel belangrijke gegadigden waren. Eerst waren dat er drie maar één trok zich terug omdat hij doorzag dat hij toch geen schijn van kans had. Uiteindelijk hebben de Nederlandse Spoorwegen de concessie gekregen, terwijl dat financieel niet de aantrekkelijkste concessie was. Maar de Kamer wilde gewoon de toer niet op dat het publieke belang, dat wij maar één bedrijf hadden in Nederland, verkwanseld werd en had er ook onvoldoende fiducia in als het buitenland dat hoofdpunt kreeg. Gedecentraliseerde lijnen vond men minder belangrijk. Men vond dat dit in het belang van de prijs, de kwaliteit en de burger was.

De heer **Jurgens**: Daarmee is tevens het antwoord op de tweede vraag gegeven: de Tweede Kamer heeft gelukkig deze inzet gepleegd. Het is dus zo gebleven met de spoorwegen als het was, namelijk dat de NS de hoofdconcessionaris was. Ik denk dat je dat zeer goed kunt beredeneren, gezien de omvang van ons land. Dan gaat het om een algemeen belang, namelijk dat het opsplitsen van het weinige dat wij hebben, op een zeer gecompliceerd en klein gebied, niet dienstig is en dat dus een land kan beslissen om dat te doen. Ik zou de commissie daarom aanraden om toch eens een paar echte deskundigen op het terrein van de Europese Unie hierover te raadplegen, want het zou heel goed zijn om in het rapport te zien

in hoeverre er werkelijk sprake was van een noodzaak, of dat we het gewoon graag wilden en het verstopten achter richtlijnen van de EU.

De **voorzitter**: Dank. Wij zijn aan het eind gekomen. Hebt u het gevoel dat u al uw opmerkingen hebt kunnen maken of is er nog een brandende zaak die u aan ons wilt meegeven? Ik zie hoofdschudden, dus dat betekent dat wij een bevredigend gesprek hebben gevoerd waarin u uw opmerkingen hebt kunnen maken. Wij zijn u dankbaar voor uw komst en voor het gesprek dat we met u hebben kunnen voeren.

Sluiting 12.17 uur