

Toespraak Senator Kuiper bij de aanbieding van de rapportage van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging van Overheidsdiensten

Voorzitter,

Ruim een jaar na onze installatie op 4 oktober 2011 sta ik hier om u namens de Parlementaire Onderzoekscommissie onze rapporten aan te bieden. Het heeft in het afgelopen jaar de aandacht getrokken dat de Eerste Kamer gebruik maakt van haar bevoegdheid tot parlementair onderzoek. Er is wel gesproken van een *novum*. Ik kan u melden dat onze parlementaire herinnering kennelijk niet ver genoeg terug heeft gereikt om te ontdekken dat dit woord al eens eerder is uitgesproken over een onderzoekscommissie van deze Kamer. Die is er namelijk geweest. Op 26 juni 1962 heeft de Eerste Kamer een bijzondere commissie ingesteld om onregelmatigheden in de Europese handel in schroot nader te bezien, de zogenaamde 'schrootaffaire', een kwestie die speelde in de toenmalige EGKS. De schrootaffaire werd opgelost en dat is maar goed ook, het bleek een vermeende roestvlek op het nog nieuwe schild van Europese samenwerking. Het werk van die onderzoekscommissie onder leiding van W.F. de Gaay Fortman heette destijds een *novum* voor de Eerste Kamer en leidde na een klein jaar tot een rapport van welgeteld *negen* bladzijden. Wellicht dat een nieuwe commissie na precies vijftig jaar opnieuw een *novum* mag heten, maar welbeschouwd zijn wij dus de tweede commissie in de gehele na-oorlogse periode. Aan bladzijden hebben wij intussen gewonnen en zijn alleen daarom al een minder bescheiden *novum* dan de commissie van destijds. Wij komen bij u terug met een kleine vijfhonderd pagina's.

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

Voorzitter, de commissie heeft haar onderzoek opgevat als 'wetgevingsonderzoek'. De typering is gebruikt bij de herziening van de Wet op de Parlementaire Enquête in 2008, onder meer in deze Kamer door wijlen collega Dölle. Wetgevingsonderzoek is te onderscheiden van *politieke* onderzoeken of enquêtes. De laatste richt zich expliciet op het 'activeren van ministeriele verantwoordelijkheid', wetgevingsonderzoek richt zich, kort gezegd, op onderwerpen die in de wetgeving aan de orde zijn (EK, 30.415H). Wetgevingsonderzoek ziet derhalve op verbetering van de praktijk van de wetgeving en daarmee ook van de parlementaire besluitvorming. Opvallend is dat de allereerste parlementaire enquête in Nederland uit 1886-1887, gericht op verbetering van de arbeidsomstandigheden in fabrieken en werkplaatsen, een wetgevingsenquête was. Het ging destijds om het functioneren van onder meer het Kinderwetje van Van Houten. Er is geen kop gerold, wel vormde deze enquête destijds een impuls om te komen tot onder meer een nieuwe Arbeidswet.

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

Het deelrapport vormt de grondslag voor ons *hoofdrapport*. In het hoofdrapport spreekt de commissie zich uit over de kernthema's van het onderzoek. Het gaat om een beschrijving en taxatie van centrale beleidsontwikkelingen, verbetermogelijkheden van de parlementaire besluitvorming, de weging van belangen van burgers en over sturingsmogelijkheden die benut kunnen worden door wetgever en overheid. De commissie is van oordeel dat nadere ordening nodig is in het openbaar bestuur en het veld van uitgeplaatste diensten, zoals de wereld van de ZBO's. Een gebrek aan overwegingen vooraf en weinig samenhang in de uitvoering heeft bijgedragen aan toegenomen bestuurlijke complexiteit. De uitvoering van beleid is te ver buiten zicht geraakt. Daar waar uitvoering van

publieke taken is verzelfstandigd moet er adequate parlementaire aandacht zijn voor het werk van uitvoeringsorganisaties. Daar heeft de commissie opvattingen over. Ook meent de commissie dat de weging van de belangen van burgers vaak te beperkt is geweest en dat een bredere weging van maatschappelijke belangen nodig is.

De titel van ons rapport luidt: *Verbinding verbroken?* Er hangt kennelijk iets in de lucht omtrent bruggen slaan en verbindingen maken. In elk geval is het zo dat als er bruggen geslagen moeten worden, je iets moet weten over noodzakelijke verbindingen. Er zijn vitale verbindingen in het openbaar bestuur, in een parlementaire democratie en in de verhouding tussen burgers en overheden die niet verbroken mogen worden. Het risico van het op afstand plaatsen van diensten en delen van de ambtelijke organisaties is dat deze verbindingen onder druk komen te staan. De aanbevelingen die de commissie heeft geformuleerd dienen ertoe dat deze verbindingen weer worden herkend en ook versterkt. De commissie heeft achttien aanbevelingen geformuleerd die zij in het bijzonder onder uw aandacht brengt. Worden deze aanbevelingen gevolgd en in praktijk gebracht dan is het naar de mening van de commissie mogelijk concrete stappen te zetten die leiden tot verbeterde besluitvorming en verbeterde regelingen met betrekking tot de inrichting van het openbaar bestuur.

Hierbij hebben de Kamers en dus ook deze Kamer een rol te spelen. Beide Kamers kunnen de instrumenten die hen ten dienste staan krachtiger inzetten ter versterking van hun medewetgevende en controlerende taak. Het is nodig die instrumenten opnieuw te bezien en opnieuw af te stellen op nieuwe werkelijkheden.

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

Voorzitter, staat u mij toe een aantal dankwoorden uit te spreken. Ik dank de Kamer en het personeel van de Kamer voor de ruimhartige medewerking aan dit project dat een aantal nieuwe uitdagingen met zich meebracht, zoals het

huisvesten van de staf van de commissie. Ik dank de casusonderzoekers, aanwezig op de tribune, die belangrijke delen van het onderzoek hebben verricht en de leden van de klankbordgroep die ons van deskundige feedback hebben voorzien. Met name noem ik onze onderzoekscoördinator prof. dr. Sandra van Thiel en onze commissiegriffier Peter van Oort. Hun inzet was van grote betekenis voor het welslagen van deze onderneming. Het feit dat de Kamer een onderzoek van deze omvang nu voor het eerst zelf heeft gedaan betekende ook nieuw denkwerk over de inrichting van het werkproces dat daarbij past. Alles moest voor het eerst worden ontworpen en op maat gemaakt voor de Eerste Kamer. We zullen u een draaiboek nalaten.

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

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

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