

**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: J.W. Remkes, mr. O. Scheltema-de Nie, G.J. Schutte en drs.
C.C.M. Vendrik.

Aanvang: 13.30 uur

Voorzitter: de heer A. Vliegenthart

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

G. ter Horst, R. Kuiper, C.A. de Lange, G.H. Terpstra, en M.B. Vos,

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

De **voorzitter**: Ik heet de aanwezigen en de belangstellenden van harte welkom bij deze openbare vergadering van de parlementaire onderzoekscommissie van de Eerste Kamer en in het bijzonder de vier oud-parlementariërs die tegenover mij zitten.

De Eerste Kamer doet onderzoek naar het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid dat de rijksoverheid heeft gevoerd in de decennia die achter ons liggen. Het gaat om een gedeeltelijke of gehele verkoop van bedrijven en diensten die in handen waren van de overheid en het op afstand plaatsen van delen van de ambtelijke organisaties. Daarachter lagen opmerkingen over marktwerking en de vergroting van efficiency. Dit alles heeft grote veranderingen gebracht in onze samenleving en heeft uiteenlopende consequenties gehad voor burger en overheid. Over de betekenis en de uitkomsten ervan wordt tot op de dag van vandaag een brede en soms heftige maatschappelijke discussie gevoerd. Daar willen wij vandaag met u over spreken. U bent als oud-parlementariër op verschillende

manieren bij dit proces betrokken geweest. Wij zullen ook op een aantal specifiek aan u gekoppelde terreinen de nodige vragen stellen. Dat zullen wij vandaag met z'n drieën doen, waarbij andere commissieleden nog een vraag ter aanvulling of ter nadere opheldering kunnen stellen. Ik begin met een aantal vragen. Daarna komen mevrouw Ter Horst en de heer Kuiper aan het woord op een aantal meer specifieke thema's. Uiteindelijk krijgt u het laatste woord.

Ik wil beginnen met de hoofdvraag waar de commissie zich over buigt, namelijk de parlementaire beraadslaging over privatisering en verzelfstandiging. Ik begin bij de dame in het gezelschap. Mevrouw Scheltema, u bent met name bij de Kaderwet zbo's betrokken geweest. Kunt u in iets bredere zin zeggen hoe u terugkijkt op de debatten die toentertijd in en buiten de Kamer in relatie met de regering gevoerd zijn?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Ik denk dat de Kamer een buitengewoon belangrijke rol heeft gehad bij de totstandkoming van de Kaderwet. De Kamer heeft daarbij voornamelijk de rol van stimulator en controleur gehad en niet zozeer die van medebestuurder. In de periode van 1989 tot 2002 -- de periode waarin ik lid van de Kamer was -- kwamen de zelfstandige bestuursorganen steeds meer in de politieke aandacht te staan. De regering streefde aanvankelijk naar een Zweeds model. Dat betekende dat de beleidsdepartementen kleiner zouden worden en de uitvoerende taken waar mogelijk op afstand zouden worden geplaatst. Dat deed men op basis van het rapport-Wiegel en het rapport-Scheltema -- wat niet mijn rapport is -- waarin werd ingegaan op de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle. Deze twee zijn natuurlijk nauw met elkaar verwant en daar viel best wat over te zeggen. Als je gaat verzelfstandigen is de ministeriële verantwoordelijkheid natuurlijk anders dan voor gewone departementen.

De Kamer kreeg ermee te maken dat van regeringszijde de ontwikkelingen elkaar snel opvolgden. Men ging van zelfstandige bestuursorganen al in 1993/1994 naar agentschappen toe. Financiën had hierbij zo'n beetje het voortouw. Daarna kwam het rapport-Sint dat ook in die

richting ging. Je zag dat er desondanks zelfstandige bestuursorganen bleven bestaan en dat de diversiteit groot was. De Rekenkamer sprak in 1996 van wildgroei. Daar werd de Kamer mee geconfronteerd. Ik heb toen tijdens een debat namens een ruime Kamermeerderheid een motie ingediend, waarin stond dat het noodzakelijk was om enigszins vat te houden op de verzelfstandigingen en dat er een kaderwet moest komen. De regering mopperde wat en wees op de aanwijzingen voor waar nog iets meer kon worden gedaan. Hoe dan ook, er gebeurde wel iets met die aanwijzingen maar niet veel. In 1997 heb ik nogmaals een motie ingediend, mede namens vrijwel de totale Kamer, met het verzoek aan de regering om met een kaderwet te komen. Dat heeft daarna nog vreselijk veel voeten in de aarde gehad. Die motie was redelijk relevant, want daarna is het proces in gang gezet.

In dat proces naar een echte kaderwet toe lagen zware problemen. Er was sprake van verkokering bij de rijksoverheid, waarbij ieder vakdepartement graag zijn eigen inzichten volgde. Men wilde niet zozeer toe naar een algemene structuur. Dat was een belangrijk element in het verzet tegen een kaderwet. Ik heb heel bewust op dat tijdstip niet gekozen voor het indienen van een initiatiefwetsontwerp of iets dergelijks. Dat was ook heel moeilijk, moet ik toegeven, maar ik vond -- en dat vonden andere Kamerleden met mij -- dat het van de regering moest uitgaan. De regering moest de vakdepartementen meekrijgen in een gemeenschappelijk kader voor zelfstandige bestuursorganen, waarbij een organisatie in zekere zin was geharmoniseerd, waarbij met name de ministeriële verantwoordelijkheid goed geregeld was en waarmee de parlementaire controle en ook de financiële verantwoording verbeterde. Dat was de bedoeling.

De **voorzitter**: U noemt een aantal thema's waar ik kort op in wil gaan. Allereerst zei u dat de discussie ging over de afslanking van de rijksoverheid met kerndepartementen en een op afstand geplaatste uitvoering. U refereerde daarbij aan het Zweedse model. Hebt u daar als Kamerlid expliciet kennis van genomen? Zijn er bijvoorbeeld onderzoeksreizen naar

Zweden geweest? Of was dat iets wat in de discussie speelde en waar in een Nederlandse vertaling uitvoering aan werd gegeven?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Wij zijn niet naar Zweden gegaan op dat moment. De Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken reisde niet in die tijd. Wel lag er het rapport-Wiegel, met onderzoek naar het Zweedse model. Wij hebben er voornamelijk over gelezen.

De **voorzitter**: U zegt dat die Kaderwet eigenlijk een cesuur is in het denken over zelfstandige bestuursorganen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Een cesuur wil ik niet zeggen. Eigenlijk is het een follow-up. Er was een grote diversiteit, een wirwar, noem maar op. Wij beoogden een zekere harmonisatie aan te brengen in de zelfstandige bestuursorganen opdat duidelijker was wat de ministeriële verantwoordelijkheid was. De Kamer kon dan de minister bij de les houden aan de hand van diens bevoegdheden. Dat was het belangrijkste doel van die kaderwet. Het was niet zo dat er alleen in het ene geval wel een zelfstandig bestuursorgaan mocht komen en in het andere geval niet. We hebben wel globaal geregeld in welke gevallen je eraan zou kunnen denken. Het ging er met name om dat verzelfstandiging zo veel mogelijk gelijkvormig plaats zou vinden.

De **voorzitter**: Dus het ging om het aanbrengen van structuur en dan met name in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Ja.

De **voorzitter**: Hoe heeft dat uitgepakt?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Ik denk dat het na alle omzwervingen toch redelijk heeft uitgepakt, maar het kan altijd beter. Het heeft heel lang geduurd voordat de Kaderwet in de Eerste Kamer was aangenomen. Tussen 2002 en

2007 ontbreekt mij het inzicht waarom dat het geval was. Ik weet wel dat het rapport-Kohnstamm verscheen waarin stond dat er geen zbo's meer moesten komen. Na 2007 was er een begeleidingsteam dat alle zbo's heeft doorgelicht en in een stramien heeft ondergebracht. Dat gebeurt zo veel mogelijk onder de Kaderwet. Een aantal is nog in voorbereiding en een aantal valt er niet onder. Dat staat in de evaluatie. Dat vind ik natuurlijk jammer, maar er is wel iets in gang gezet. Je merkt dat bij nieuwe zbo's steeds minder wordt afgeweken van dat stramien van de Kaderwet. Dat vind ik een belangrijk gegeven. Het kan natuurlijk altijd beter.

De **voorzitter**: We komen straks nog te spreken over wat we zouden moeten leren voor de toekomst en op welke punten verbetering nodig is. De commissie wil graag lessen trekken voor de toekomst. Dat is een van de centrale opdrachten van dit onderzoek.

Ik ga naar de heer Schutte. Herkent u het beeld dat uw buurvrouw schetst van aanvankelijk een wildgroei in zbo's die langzaam maar zeker met die nieuwe Kaderwet in een structuur werden gebracht?

De heer **Schutte**: In algemene zin zeker wel. De periode waarin ik hierbij betrokken was, loopt redelijk parallel met die van mevrouw Scheltema, dus ook het moment waarop het voor mij stopte als Kamerlid. Het streven om een wildgroei binnen bepaalde kaders te brengen was heel herkenbaar, zeker van de kant van de Kamer en ook van mijn kant. Ik herinner mij wel dat vervolgens meteen de discussie ontstond over de uitzonderingen. Je kunt een mooi stramien maken, maar de rijksoverheid is zo gemêleerd in haar verschijningsvormen dat het de vraag was of het voor iedereen kon gelden. Daar is veel discussie over gevoerd, ook na die tijd. In mijn hoedanigheid als lid van de Kiesraad heb ik dat recent nog meegemaakt. Het idee was mooi en werd breed onderschreven, maar als het ging om de invulling en om de uitzonderingen liepen de meningen sterk uiteen.

De **voorzitter**: Kunt u een voorbeeld geven?

De heer **Schutte**: Ik heb het voorbeeld van de Kiesraad genoemd. Ik denk dat de meeste voorbeelden uit de periode na 1981 dateren. Wat mij wel opviel -- en dat heeft wel direct te maken met het thema waar wij vandaag over spreken -- is dat het een zeker neveneffect leek op te roepen, dat je terugvindt in de discussie over de NS. Daar zullen we het straks nog over hebben. Toen was het feit dat er gewerkt werd aan een Kaderwet zbo een van de argumenten om niet te kiezen voor de publiekrechtelijke inkadering van het toezicht. Er werd gezegd dat de ministeriële verantwoordelijkheid ook wat dat betreft niet was wat zij wezen moest. Er werd geminimaliseerd. Er werd ook gezegd: al die bestuurlijke handelingen worden weggeformaliseerd. Dus ik vraag mij af of de Kamer, toen zij pleitte voor een Kaderwet zbo, voor ogen had dat het dit neveneffect zou hebben. Dat is in heel die periode, terwijl die wet er nog niet was, als argument aangevoerd.

De **voorzitter**: Die vraag zou ik graag willen voorleggen aan de heer Remkes, die als Kamerlid betrokken is geweest bij de NS en de discussies rondom de verzelfstandiging van de NS. Mijnheer Remkes, hoe kijkt u terug op die periode?

De heer **Remkes**: Die betrokkenheid bij het wetgevingsproces was bij mij niet aan de orde, want de Spoorwet is in 2003/2004 parlementair aanvaard. Dat was reeds lange tijd nadat ik Kamerlid was.

De **voorzitter**: Dat klopt. In uw periode speelde met name de discussie over de contracten tussen ...

De heer **Remkes**: In mijn periode als Kamerlid, althans in de eerste fase, heeft de discussie plaatsgevonden over het rapport van de commissie-Wijffels. Bij die discussie werden ook betrokken de onderlinge verhoudingen tegen de achtergrond van de Europese discussie over marktwerking op het spoor, waarbij gekeken werd naar de precieze betekenis en de consequenties voor het vervoersbedrijf en het beheer van de infrastructuur. Dat was toen.

De **voorzitter**: Dan ging het over de scheiding tussen het spoor en de trein.

De heer **Remkes**: Ja.

De **voorzitter**: Wat was volgens u dominant in de discussie? U noemde het Europese kader. Was dat de dominante drijfveer achter dat debat?

De heer **Remkes**: Dat was een van de tonen in de achtergrondmuziek. Een andere belangrijke toon daarin was het beeld dat jaarlijks naar de Nederlandse Spoorwegen een groot bedrag uit de Rijksschatkist gedoneerd werd. Dat wisselde nogal. Het beeld was dat de Nederlandse Spoorwegen aan het eind van het jaar bij de minister van Verkeer en Waterstaat met een rekening kwamen en die mocht betalen. Dat was in feite de relevante achtergrondmuziek.

Mij stond in ieder geval één overtuiging scherp op het netvlies: als je dit wilt, dient één ding verzekerd te zijn, namelijk dat er daadwerkelijk concurrentie op het spoor ontstaat. Anders ben je bezig met het verder verzelfstandigen van een monopolist. Het is altijd mijn overtuiging geweest dat die situatie nog slechtere resultaten met zich zou brengen.

De **voorzitter**: U noemt twee dingen als achtergrondmuziek. Ik zou bijna geneigd zijn om de vraag te stellen: wat was dan de voorgrondmuziek? Was die er ook?

De heer **Remkes**: De voorgrondmuziek was het rapport van de commissie-Wijffels.

De **voorzitter**: Het rapport van de commissie-Wijffels.

De heer **Remkes**: Ja.

De **voorzitter**: Dan begrijpen wij elkaar. U noemt aan de ene kant de Europese ontwikkelingen en aan de andere kant het dichten van een financieel lek. Speelden ook reizigersbelangen of de belangen van burgers in dat debat een rol? Of was het met name op de overheid geconcentreerd?

De heer **Remkes**: Vanzelfsprekend speelden reizigersbelangen een rol, want die belangen hangen een-op-een samen met de vraag of je wel of niet bepaalde concurrentie moet willen. Dat doe je vanuit de inschatting of de prijs-kwaliteitverhouding daarmee gediend wordt of bepaalde productvernieuwingen mogelijk worden gemaakt. Als je die overtuiging niet hebt, moet je er niet aan beginnen.

De **voorzitter**: U verlaat het dossier in 1998. Was er voor die tijd ook een discussie over privatisering en de vervreemding van de NS? Speelde dat een rol?

De heer **Remkes**: Dat was toen van ondergeschikt belang. Het speelde daarna wel een rol. Ik heb de tekst van mijn motie die ik samen met Jacob Reitsma en mevrouw Van 't Riet heb ingediend nog eens herlezen. Dat was zegenrijk werk. Toen ik die motie nog eens las, dacht ik: dat is een verstandige tekst.

De **voorzitter**: Wat vond u er zo verstandig aan?

De heer **Remkes**: Uit de tekst van die motie wordt duidelijk dat het uiteindelijk moet gaan om concurrentie. Die vraag is relevant voor het NS-dossier. Er is wel concurrentie ontstaan op de nevenlijnen. Als je kijkt naar het reizigersbelang, moet je op de meeste nevenlijnen tot de conclusie komen dat het product verbeterd is. De vraag is interessant waarom die concurrentie op het hoofdspoor net achterwege is gebleven. Een andere relevante vraag is of er destijds een dwingende noodzaak was om ProRail de positie te geven die het nu heeft, juist vanuit de optiek van het scheiden van een aantal zaken, met name de verkeersregelfunctie.

De **voorzitter**: U stelt de vraag, maar zou u ook het antwoord kunnen geven aan de commissie?

De heer **Remkes**: Dat was natuurlijk geen dringende noodzaak. Men had ook voor een heel andere constructie kunnen kiezen. De kern van de discussie, ook in het kader van de commissie-Wijffels, was aan welke voorwaarden je moest voldoen om concurrentie mogelijk te maken. Het zou ook een heel gekke situatie zijn als Schiphol onderdeel was van de KLM. Daar ligt de kern van de discussie in dezen. Voor de concurrentievraag -- waar ook een wat bredere analyse voor nodig is -- ben ik ervan overtuigd dat het onvoldoende investeren in het nieuwe beveiligingssysteem een belangrijke rol speelt. In alle landen van Europa kent men dat systeem, alleen in Nederland nog niet. Dat betekent dat een concurrentiebeperking heel nadrukkelijk aan de orde is.

De **voorzitter**: Wij komen straks nog te spreken over de splitsing van het netwerk en de dienst. Ook bij de energiesector heeft dat een grote rol gespeeld. Daar bent u ook deels bij betrokken geweest. Aan de andere kant heeft dat in de discussie over de KPN -- dan schuif ik langzaam maar zeker op naar uw buurman -- uiteindelijk geen rol gespeeld. Daar is het netwerk niet van de organisatie gescheiden. Ik wil eerst met de heer Vendrik doorpraten over de NS.

Mijnheer Vendrik, u kwam in de Kamer toen de heer Remkes de Kamer verliet. De heer Remkes zei dat de discussie rond de privatisering pas daarna kwam. Hoe kijkt u terug op het debat dat in 1998 gevoerd werd? Herkent u de achtergrondmuziek? Wat was in uw tijd de voorgrondmuziek?

De heer **Vendrik**: Laat ik daar een paar dingen over zeggen. Ik ben in 1998 Kamerlid geworden en in het perspectief van dit gesprek was dat tien jaar te laat. De trein reed in alle opzichten in volle vaart door. Ik heb niet rechtstreeks het woord gevoerd in de vele debatten over de NS, maar ik heb wel vanaf de zijlijn meegekeken. Mijn algemene beeld was tweeërlei. Het

hele debat over privatisering en verzelfstandiging heb ik altijd gezien als een politiek-ideologische operatie, die begin jaren negentig is vastgelegd op verzoek van lidstaten in de Europese Unie. Dat heeft geleid tot dwingende afspraken, waar vervolgens alle lidstaten, waaronder de lidstaat Nederland, aan gebonden waren, om in alle relevante netwerksectoren -- spoor, kabel, telecom, energie -- zij het in verschillende fases, marktwerking te introduceren en vormen van privatisering te organiseren in min of meer dwingende mate.

De **voorzitter**: Als ik u goed begrijp, zegt u dat de lidstaten op Europees niveau de afspraak hebben gemaakt om in die sector marktwerking in te voeren en om zich te binden aan de implementatie van de Europese regelgeving.

De heer **Vendrik**: Zeker.

De **voorzitter**: U concludeert dat u tien jaar te laat was. Waarom concludeert u dat?

De heer **Remkes**: Dan had hij in kunnen grijpen.

De heer **Vendrik**: Mijn buurman zegt het. Laat ik de energiesector als voorbeeld nemen. Ik heb van dichtbij het debat in de Kamer meegemaakt over de structuur en de werkwijze van marktwerking in de energiesector. Het wezenlijke debat over nut en noodzaak van die operatie in de energiesector kon al niet meer gevoerd worden. Marktwerking in de energiesector is al ingevoerd in januari 1998. Toen begon de operatie al te lopen. Het was overigens wonderlijk dat het debat over de structuur van die markt en daaruit voortvloeiend de precieze verhouding tussen de overheid, de regulerende instantie op dat moment, de DTE, en het eigenaarschap van een aantal belangrijke spelers, onder andere het eigenaarschap van de netwerken, nog moest starten. Dat was eigenlijk een vrij wonderlijke volgorde. Dat is ook niet helemaal goed gegaan. Het heeft tot op de dag van vandaag gevolgen voor

de discussie over de splitsingswet. Eigenlijk had de discussie eerst gevoerd moeten worden over de vraag hoe de marktstructuur eruitziet en wat men vindt van het publieke dan wel private eigenaarschap van netwerkbedrijven, die allemaal een natuurlijk monopolie in hun beheer hebben.

De **voorzitter**: Dus de discussie is in de verkeerde volgorde gevoerd?

De heer **Vendrik**: Wat mij betreft wel. Ik vond dat eerlijk gezegd vrij wonderlijk. Ik maak de vergelijking met de telecomsector. Dat heeft weer een andere loop gehad. In 1995 is al begonnen met de privatisering van KPN. Het staatsaandeel in KPN is in stappen afgebouwd. Uiteindelijk is ook het gouden aandeel KPN opgeheven. Dat heeft weer een andere dynamiek gehad. De gemeentes waren eigenaar van de kabelbedrijven. Ik meen dat al in 1994, op een enkele uitzondering na, vrijwel alle aandelen in gemeentelijke kabelbedrijven waren overgedaan aan private spelers. Daarmee werd eigenlijk een later verbod met voeten getreden, namelijk dat een private monopolist realiseren het laatste is wat je moet doen in operaties van verzelfstandiging en marktwerking. Precies wat Johan Remkes zojuist zei. Dat is bij de kabel gebeurd en dat is bij KPN ook gebeurd. Maar het debat over de structuur van die markt en over de vraag hoe je omgaat met het monopolioïde karakter van netwerken en de conclusies die daaruit voortvloeien voor het eigenaarschap, kwam pas nadat alle operaties in hoofdzaak politiek waren afgekaart aan de Europese onderhandelingstafel. Dat is hoofdzakelijk begin jaren negentig het geval geweest. Toen was voor verschillende netwerksectoren de operatie al gestart. Toen pas kwam het debat over de precieze aard en invulling en in een aantal sectoren is dat nog steeds niet afgerond. Bij de NS is dat het geval. Bij de elektriciteitssector is dat het geval. Je zou kunnen zeggen dat het structuurdebat over de telecomsector wel is afgerond, maar dat dit alles te maken heeft met de wervelende ontwikkelingen op het gebied van de technologie die zich daar hebben voorgedaan.

De **voorzitter**: De heer Kuiper, ook op dit onderwerp.

De heer **Kuiper**: Laten wij het proberen scherp te krijgen. Mijnheer Vendrik, u schetst het beeld van een Europese strategie die begin jaren negentig aan de Europese onderhandelingstafels voor akkoord is bevonden. Kunt u daar wat preciezer in zijn? Kunt u dat aanwijzen?

De heer **Vendrik**: Er zijn verschillende richtlijnen afgesproken waarin netwerksectoren zijn aangewezen. Daar was men het kennelijk in die periode met elkaar over eens.

De heer **Kuiper**: U zegt: daar was men het kennelijk over eens. We kregen bijvoorbeeld voor de NS een Europese richtlijn. Daarmee gaat de commissie-Wijffels aan het werk en er wordt gezegd dat die bedrijven gesplitst moeten worden. Aanvankelijk was dat alleen boekhoudkundig. Dus een lichte scheiding werd in die richtlijn aangeduid. Dat is één voorbeeld. U zegt dat er daarvoor al een groot Europees akkoord was voor alle structuren, netwerken, infrastructuur om concurrentie en privatisering te bevorderen. Kunt u daar preciezer in zijn?

De heer **Vendrik**: Er is niet zozeer letterlijk sprake van een groot akkoord, maar het was heel duidelijk dat dit op de Europese agenda kwam te staan omdat lidstaten dat ook wilden. Europa heeft in die periode belangrijke principebesluiten genomen -- dat wil zeggen de verzamelde lidstaten die de Europese Unie op dat moment uitmaakten -- om in voorkomende netwerksectoren marktwerking te introduceren.

De heer **Kuiper**: Het zou helpen als wij de vinger konden leggen op een bepaald besluit of een bepaalde vergadering waarin dat is besloten.

De heer **Vendrik**: Ik heb niet de precieze data voorhanden.

De heer **Kuiper**: Het gaat erom dat wij dat preciezer moeten weten.

De heer **Vendrik**: In de energiesector speelt dat bijvoorbeeld. Dat is ook afgesproken. Dat is een relevante netwerksector.

De heer **Kuiper**: Die richtlijnen komen dan af en die worden door bewindslieden gebruikt, bijvoorbeeld in de casus van de NS. In het Kamerdebat wordt ook gezegd: Europa geeft een richtlijn en wij moeten daarnaar handelen, beleid op maken. Vanmorgen was hier de heer Reitsma, oud-parlementariër van het CDA. Hij zei dat het argument dat het van Europa moet wel werd gebruikt, maar dat de Tweede Kamer daar wel een eigen opinie over had. Wij waren er niet zo van onder de indruk, zei hij letterlijk. Dat zou erop duiden dat er bewindslieden met Europees beleid kwamen maar dat de Kamer zei: we willen nog wel eens in tweede instantie zien of dat echt zo moet. Wat is uw beleving daarvan? Met andere woorden: de Kamer heeft zich kritischer opgesteld ten opzichte van dat type argument.

De heer **Vendrik**: Ik heb zelf meegemaakt -- maar dan praten wij over na 1998 -- dat ministers opereerden alsof zij een boodschappenjongen of -meisje waren van de Brusselse onderhandelingstafel. Dat is wel eens voorgekomen. Ik heb ook vele ministers tegenover mij gehad die er eerlijk gezegd zelf van overtuigd waren dat dit juist een correcte toekomst was voor een aantal relevante netwerksectoren. Daarbij speelde een belangrijke rol dat wanneer je een netwerksector opent en je dus een relevante markt definieert, het vrijwel nooit meer alleen een Nederlandse markt is, maar in ieder geval een Europese markt of een Noordwest-Europese markt. Dat verklaart de aanwezigheid van Europa als relevante actor in dit geheel. Vele ministers waren overtuigd van nut en noodzaak van deze operatie.

Ik merk hier wel bij op dat Europa bijvoorbeeld in het splitsingsdossier bij de energiebedrijven de ruimte liet om over te gaan tot splitsing. Ik heb het nu over 2002/2003. De Europese Commissie wilde het graag maar het stond niet hard afdwingbaar in de op dat moment geldende richtlijnen. Over de vraag hoe diepgaand een eventuele splitsing vorm zou moeten krijgen, heeft de Tweede Kamer een duidelijke opinie geformuleerd aan het adres van de minister van Economische Zaken. In mijn herinnering is het initiatief toen

vooral van de Kamer gekomen. Als je marktwerking introduceert in de energiesector moet je in ieder geval voorkomen dat netwerken meegeprivatiseerd worden. Dat was een gevaar dat in de periode daarvoor dreigde. Dan ware het beter om te splitsen en een harde splitsing af te spreken. Ik herinner mij scherp dat de Kamer daar op dat moment in meerderheid initiatief toe genomen heeft en de minister heeft opgeroepen om met een splitsingswet naar de Kamer te komen.

De **voorzitter**: Voordat ik het woord aan mijn collega Ter Horst geef, wil ik eerst een rondje maken om te peilen of het beeld dat de heer Vendrik schetst ook bij de andere oud-Kamerleden resoneert. Ik begin bij de heer Remkes.

De heer **Remkes**: Dat is in een enkel geval in Nederland wel zo geweest. Het beeld dat de kabelbedrijven begin jaren negentig al werden geprivatiseerd is niet helemaal juist. Ik heb in een eerdere hoedanigheid als president-commissaris van een in overheidshanden zijnde energiebedrijf nog onderhandelingen gevoerd om kabelbedrijven over te nemen. Dus dat was niet privatiseren; dat was in de aard gewoon verkopen. Die privatiseringsfase van de kabelbedrijven is daarna pas gekomen. Op een aantal dossiers heeft het eraan ontbroken -- en daarin deel ik de ervaring van Kees Vendrik -- dat er aan de voorkant een debat plaatsvindt over de vragen wat de route is, waar je wilt landen en welke publieke belangen vervolgens goed moet worden geborgd. Dat is in de openbaarvervoerssector en in de energiesector het geval, maar een sector waar het bijvoorbeeld ook onvoldoende is gebeurd, is de corporatiesector. Wat dat betreft hebben wij nu nog last van de naweeën. De bruteringsoperatie is toen onvoldoende met noties belegd welke publieke belangen bij een systeem waarbij de financiële banden tussen de rijksoverheid en de corporaties zijn doorgesneden, in dat nieuwe bestel goed geborgd moeten worden. In feite gaat de discussie daarover en dat zal ongetwijfeld weer een van de resultaten zijn van de parlementaire enquête die aan de overzijde plaats zal vinden. Die discussie had natuurlijk veel meer aan de voorkant gevoerd moeten worden.

Waar het gaat om Brussel stond bij de Kamer altijd wel scherp op het netvlies -- en daar doelde Jacob Reitsma ongetwijfeld op -- dat de Brusselse ontwikkeling wel in die richting ging en dat lidstaat Nederland zich niet aan die ontwikkeling kon onttrekken, maar dat er natuurlijk in de tijd en qua concrete vormgeving wel een aantal vrijheidsgraden bleven. Het was allemaal geen wiskunde. Dat besef was bij de Kamer wel aanwezig en dat was natuurlijk bij een aantal bewindspersonen ook wel aanwezig. We praten in hoge mate over een ideologisch geladen debat. Er waren ongetwijfeld in de Kamer mensen die wat meer en mensen die wat minder gelovig waren.

De **voorzitter**: Mevrouw Scheltema, wat kunt u zeggen over de Europese dimensie van de ontwikkelingen rondom verzelfstandiging en privatisering?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Daar kan ik weinig over zeggen. Ik weet dat die hele privatiseringsdiscussie eigenlijk al zonder Europa begin jaren negentig begon over de kleine beleidsdepartementen en uitvoeringstaken op afstand. Daarover voerde de Kamer een kerntakendiscussie. Daarbij speelde altijd de vraag een rol of iets al dan niet een overheidstaak was. Zo niet, dan moet je gaan privatiseren. In dat kader is het privatiseringsbeleid vervolgd. Dat deden de vakdepartementen. Daar had je als woordvoerder Binnenlandse Zaken niet zo erg veel mee te maken.

De **voorzitter**: Dank. Mijnheer Schutte, wat is uw mening?

De heer **Schutte**: Europa de schuld geven is altijd een mooie sport om van je eigen verantwoordelijkheid af te komen, maar het zou hier wat te gemakkelijk zijn. U gebruikt terecht de term Europese richtlijnen en niet verordeningen. Richtlijnen houden in dat er een koers wordt aangegeven die je met elkaar overeenkomt, maar dat er voor de invulling daarvan nog allerlei vrijheidsgraden zijn. Dat is de ene kant. Aan de andere kant komt zo'n richtlijn niet uit de lucht vallen. Het paste wel in de politieke cultuur en situatie in Nederland en Europa, waarbij alle ideeën gingen in de richting van meer privatisering en verzelfstandiging, los van de discussie over een kleine

overheid en kerndepartementen. Dat was toen ook de politieke cultuur in Nederland. Dus wij hadden echt niet het idee dat als wij aan de Europese tafel zaten, wij ervoor moesten ijveren om al die richtlijnen niet over ons heen te krijgen. Daar werkte de Nederlandse overheid con amore aan mee, want dat paste helemaal.

Een voorbeeld. Toen het kabinet Lubbers II aantrad, was een van de grote projecten in het regeerakkoord privatisering. Daar werd ook heel veel van verwacht in die tijd. Daar zijn behoorlijke stappen in gezet en het paste helemaal in dat beeld. Dus in die zin werd zowel in Brussel als in Den Haag door regering en een grote Kamermeerderheid gemeend dat wij die weg wel op moesten. Natuurlijk komen dan vragen aan de orde in hoeverre dat moet en onder welke randvoorwaarden. Dan speelt het punt dat de heer Remkes noemt dat je aan de voorkant moet aangeven wat de koers is met betrekking tot publieke belangen. Dat gebeurde verbaal ook wel maar het werd zelden op een adequate wijze vertaald in voor ieder herkenbare bindende regels. Dat is het element wetgeving.

Dat zie je bij de spoorwegen heel duidelijk. Het hele proces is al vele jaren gaande en heeft eigenlijk al voor 90% vorm gekregen als de wetgeving in de Kamer behandeld wordt. Dan moet je niet verwachten dat er ondertussen allerlei eensgezinde koersen zijn uitgezet. Dan heeft iedereen natuurlijk geprobeerd, zijn eigen belangen zo maximaal mogelijk te behartigen, terwijl de Kamer dan bij wetgeving zich afvraagt: wat kunnen wij nu nog? Dat is bij verschillende projecten het probleem geweest. Het is ook wel een beetje verklaarbaar, want je gaat uit van een situatie waarin er geen of geen adequate wetgeving is, terwijl allerlei ontwikkelingen zich nationaal en internationaal voordoen. Daar kun je niet aan voorbijgaan. Dus men probeert daar bij het bedrijfsleven en bij de overheid zo goed mogelijk op in te haken. Dan is het lastig om het in wetgeving vast te leggen, maar dat mag geen argument zijn om het niet te doen, zeker met de kennis die wij achteraf hebben.

De **voorzitter**: Dank. Ik geef gaarne het woord aan mevrouw Ter Horst, die misschien wel het nodige over het besliskader en die afwegingen met u zal willen bespreken.

Mevrouw **Ter Horst**: Wij proberen als commissie inzicht te krijgen in het functioneren van het parlement in zijn verschillende rollen.

De heer Vendrik zegt: ik kwam eigenlijk tien jaar te laat. De heer Remkes kwam dan vijf jaar te laat, maar hij kwam tot het oordeel "we hebben de discussie nooit goed gevoerd". De heer Schutte en mevrouw Scheltema kwamen eigenlijk op tijd, in 1981 en 1989. De heer Schutte zegt ook dat de Kamer de discussie over de vraag wat het publieke belang is en hoe dat het beste geborgd kan worden, nooit goed is gevoerd. Wij willen als commissie komen tot aanbevelingen om dit in de toekomst anders te doen. Mijn vraag is of het de Tweede Kamer en de Eerste Kamer zou helpen als er een meerjarig besliskader is voor het gehele proces van privatisering en verzelfstandiging, zodat de vragen die gesteld hadden moeten worden en die nu volgens de heren Remkes en Schutte niet zijn gesteld en volgens de heer Vendrik eerder hadden moeten worden gesteld, wel worden gesteld. Zou zo'n besliskader helpen? Hoe zou zo'n kader eruit moeten zien? Wat zou je daarin moeten opnemen?

De heer **Schutte**: Het aardige is dat de vraag die u nu aan mij stelt ook gesteld is door de Tweede en Eerste Kamer, onder andere in 1999. Ik las dat er toen een vergadering is geweest van de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer en dat de behandeling van de algemene beschouwingen in de Eerste Kamer eigenlijk tot een vraag leidde aan minister Jorritsma, namelijk of zij kon vertellen hoe de overheid haar verantwoordelijkheid voor publieke belangen in de netwerksectoren als elektriciteit, telecom, spoor en dergelijke kan waarborgen. Toen is er een brief van minister Jorritsma gekomen waarin zij dit naar haar vermogen keurig op een rijtje gezet heeft. Toen leefde middenin alle procedures die al gaande waren kennelijk de behoefte aan een betere waarborging. Minister Jorritsma antwoordde: het is al aardig gewaarborgd maar ik wil er nog wel

wat extra dingetjes aan toevoegen. Dat was in 1999. Nu is het 2012 en u stelt dezelfde vraag.

Mevrouw **Ter Horst**: Wilt u met uw antwoord zeggen dat u het eigenlijk een zaak van het kabinet vindt om aan te geven hoe het publieke belang geborgd zou moeten worden? Vindt u dat het kabinet die discussie moet entameren?

De heer **Schutte**: Het is inderdaad een zaak van het kabinet om daartoe de aanzet te geven, maar het initiatief ging hier gelukkig uit van de Kamer. De minister is gevraagd om hiermee te komen. Zij kwam er een paar maanden later al mee en dat is in de Tweede Kamer besproken. Wij blijven echter zitten met het punt dat wij eerder bespraken, namelijk of het blijft bij een min of meer vrijblijvende discussie aan de hand van een brief van de minister of dat het wordt omgezet in beleidsstukken waar regering en Kamer zich aan gebonden weten, zeg wetgeving. Ik denk dat dat niet gebeurd is. Dus je zou misschien een kaderwet privatisering of verzelfstandiging moeten hebben waarin dat soort elementen op een meer bindende wijze voor regering en Kamer en herkenbaar voor de samenleving worden vastgelegd.

Mevrouw **Ter Horst**: Oké. Laten wij dat punt even pakken. Stel dat er een kaderwet privatisering zou komen, welke elementen of afwegingsmomenten zouden daar volgens u onderdeel van moeten zijn?

De heer **Schutte**: De elementen zijn al genoemd in de discussie in 1999: de bescherming van de publieke belangen. Er werden vier of vijf belangen genoemd die op meer sectoren betrekking hebben. Die zou u nog eens moeten nagaan. Daarin zou je de beslismomenten voor wetgeving of een anderszins bindende regeling moeten opnemen.

Mevrouw **Ter Horst**: Mevrouw Scheltema?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Ik ben op zichzelf wel voor een kaderwet privatisering omdat je daarmee een toetsingskader opwerpt voor het meest

betrokken departement om na te gaan of het nuttig is om naar een totale afstoting van de overheid te gaan en hoe het publieke belang daarbij wordt geborgd. Dat moet je alleen doen als er reden is om iets niet meer als een overheidstaak te zien. Hoe kun je dat publieke belang borgen? Dan moet je ervoor zorgen dat de privatisering op een verantwoorde manier gebeurt en er moet voor het parlement nog enige controle mogelijk zijn, waardoor het publieke belang toch een beetje aan bod kan komen. Dat lijkt mij bij privatisering wel moeilijk. Dat is nauwelijks te verwezenlijken. Als je kiest voor het afstoten van een publieke taak naar de markt, stelt de marktsector vervolgens de regels. Het is voor een publiek lichaam als de Kamer lastig om dat goed te controleren. Dat kan altijd alleen maar aan de hand van concrete situaties waarin het mis is gegaan. Dan kun je naar de minister roepen: had u niet nadere wetgeving kunnen introduceren? Het parlement houdt als enige mogelijkheid over om de minister via wetgeving te entameren, daar alsnog een beetje grip op te krijgen.

Mevrouw **Ter Horst**: Leidt dat u tot de conclusie dat je eigenlijk nooit tot privatisering zou moeten overgaan?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Nee, absoluut niet. Ik denk dat een aantal taken zich er wel degelijk voor lenen om tot privatisering over te gaan. Maar je moet het wel goed doen. Ik herinner mij uit de begintijd -- maar ik heb het er niet helemaal meer op nagelezen -- dat de privatisering waar ik mee te maken had het ROI en het RCC betrof. Daar wilde men wel privatiseren. Ik vond dat inderdaad typisch iets voor de markt, maar het RCC kon rekenen op een x-aantal overheidsopdrachten. Men gaf aan het RCC mee dat men daar nog steeds op mocht rekenen. De marktwerking ging dan niet voluit. Dat was een verkeerde privatisering. Je moet er dus voor zorgen dat bij een privatisering de marktwerking ten volle een kans krijgt.

Mevrouw **Ter Horst**: U zegt dat dit allemaal elementen zijn die je van tevoren zou moeten bedenken en waarbij je van tevoren moet weten of dit zich in de werkelijkheid zal voordoen of niet.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Ja, dat denk ik.

Mevrouw **Ter Horst**: Mijnheer Remkes, u begon er zelf ook over dat het van belang is om die discussie in een vroegtijdig stadium te voeren. Zou zo'n beslissingskader daarbij kunnen helpen?

De heer **Remkes**: Ik aarzel om daar ja op te zeggen, want de ene publieke sector is de andere niet. Afwegingskaders om de vraag te beantwoorden of iets geprivatiseerd kan worden of niet, zijn er wel. Ik herinner mij dat de toenmalige SG van Economische Zaken, de heer Sweder van Wijnbergen, daar uitvoerig over heeft gepubliceerd. Daarbij gaat hij in op de vraag aan welke condities moet worden voldaan om iets te privatiseren. In het spraakgebruik wordt verzelfstandigen en privatiseren vaak door elkaar gehaald. Het is niet hetzelfde.

Als het gaat over de Nederlandse Spoorwegen en ProRail nemen we heel gemakkelijk het woord privatisering in de mond, terwijl dat daarbij helemaal niet aan de orde is. Wat de discussie over het borgen van het publieke belang betreft, wij hebben in Nederland nogal eens de neiging om ergens halfslachtig te blijven steken. Dus als je tot de conclusie komt dat een bepaalde overheidsactiviteit niet meer de verantwoordelijkheid van de overheid is, moet je daar ook helder in zijn. Dan kom je op basis van een algemene discussie tot de conclusie dat er geen belang meer is dat publiek geborgd moet worden. Dan is het vervolgens aan de Kamer om de kunst van het loslaten scherp op het netvlies te houden. Dat doen wij ook niet altijd.

De Kamer heeft soms de neiging om zich met van alles en nog wat te bemoeien en dat is dan alleen maar hinderlijk. Als je tot de conclusie komt dat er nog wel een aantal publieke belangen zijn die geborgd moeten worden, dan moeten die ook helder benoemd worden. Ik ben het met de heer Schutte eens dat dit niet moet blijven steken in woorden. Dan moet dat wetstechnisch op een goede wijze verankerd worden. Ik noemde net het voorbeeld van de corporatiesector, waar die discussie onvoldoende heeft plaatsgevonden. Waarom heeft dat nog nooit tot resultaat geleid? Omdat er

op dat punt natuurlijk grote politieke verschillen van mening zijn. In feite is er een zekere onmacht om dat op een goede manier in wetgeving te verankeren.

Of er algemene kaders moeten worden gesteld, is de vraag. Bij privatisering moet je wel een aantal algemene vragen stellen. Een van de vragen heb ik zelf net benoemd, namelijk of het zicht op concurrentie wel voldoende aanwezig is. Als dat niet zo is, moeten wij ons afvragen wat wij moeten doen om dat wel mogelijk te maken. Als die mogelijkheden er niet zijn, is de conclusie helder. Dan doe je het dus niet.

Mevrouw Ter Horst: U zegt dat u niet zeker weet of een beslissingskader zou helpen, want er zijn afwegingskaders. Zou je de stelling mogen betrekken dat dit kennelijk niet de afwegingskaders waren die erg behulpzaam zijn geweest om de discussies over privatiseringen een beetje gereguleerd en op eenzelfde wijze te laten verlopen? Wij hebben vier casussen bekeken en onze constatering tot op heden is dat de wijze waarop die zijn verlopen, wel heel particulier waren. Daarmee wil ik zeggen dat er weinig systeem in zat. Is het denkbaar dat je tot een afwegingskader komt dat al die elementen die door u en al diegenen die hier vandaag aanwezig waren, wel bevat? Dat afwegingskader zou er ook toe moeten strekken dat er niet gebeurt wat u terecht signaleert, namelijk dat de Kamer nadat er iets is besloten teruggaat naar de minister met de vraag: wilt u dit probleem oplossen?

De heer Remkes: Wat je met elkaar af zou kunnen spreken, is dat standaard een aantal basisvragen worden gesteld. Dat zou je linksom of rechtsom kunnen formaliseren, ook dwangmatig. De notie dat concurrentie verzekerd moest zijn, zat bij iedereen wel tussen de oren. Er is echter onvoldoende bewaakt of de condities die vervuld zouden moeten worden in de tijd gezien voldoende werden gerealiseerd. Ik denk dat dit minstens zo belangrijk is als het formuleren van die vraag.

Mevrouw **Ter Horst**: Mijnheer Vendrik, voor u dezelfde vraag. Zou een besliskader helpen?

De heer **Vendrik**: Het zou een bijdrage kunnen leveren. U praat dan wel voor een deel tegen gelovigen, om met Johan Remkes te spreken. Of die zwaar onder de indruk zijn van een besliskader, weet ik niet zeker. Het zou in ieder geval wel helpen als u zelf zou analyseren en detecteren wat daar in moet staan op grond van de ervaringen die u nu, anno 2012, kunt overzien. Wat de heer Schutte zegt is waar. Ik herinner mij het debat met mevrouw Jorritsma over het kader rond netwerksectoren. Ja, dat was eigenlijk een abc'tje. Eerst ga je verzelfstandigen, dan ga je liberaliseren, je opent de markt en vervolgens kun je privatiseren. Dan moet je oppassen voor natuurlijke monopolies. Het is beter om die niet te privatiseren. Daar was de minister op dat moment nog niet heel outspoken over. Dat is later met de splitsingswet wel geregeld. Vervolgens definieer je het publieke belang. Daar ontwerp je een regelgevend kader voor. Bij de energiebedrijven ging het daarbij om de Elektriciteitswet. Daar zat alles in. Daarna zet je een toezichthouder met tanden op de markt en dan is het geregeld. Dat was als het ware het kader waar regelmatig mee gewerkt werd, weliswaar in verschillende varianten, maar ik heb dit ervaren als de dominante reguleringslijn.

Er zit natuurlijk een aantal veronderstellingen in. Wat mij altijd verbaasd heeft, is dat er een hoog, soms zelf illusoir geloof is in de maakbaarheid van de markt. Ik zou denken dat artikel 1 van zo'n besliskader moet zijn: heb heilig respect voor de marktwerking. Er gebeurt namelijk altijd iets anders dan je op de tekentafel dacht. Als je de processen ziet in de netwerksectoren, dan is dat ook het geval.

Mevrouw **Ter Horst**: Wat bedoelt u met "heb heilig respect voor"?

De heer **Vendrik**: Wees ervan overtuigd dat markten een geheel eigen loop kunnen hebben. Je veronderstelt dat de toegangsdrempels zodanig laag zijn dat er nieuwe aanbieders komen, dat er dus concurrentie is, maar ineens

blijkt dat niet zo te zijn. Er kunnen ineens bewegingen op gang komen om marktwerking uit te schakelen. Dat zie je voor een deel in de zorgverzekeringsmarkt waar steeds meer gefuseerd wordt. Men wil marktwerking organiseren en vervolgens wordt dat door de insiders op de markt voor een deel tegengewerkt. Datzelfde proces heeft een rol gespeeld bij de privatisering van de uitvoering van de WW en de WAO. Ik weet niet of u dat ook in uw onderzoek betreft. Dat is een zeer exceptionele casus. Het was de bedoeling van het eerste en tweede paarse kabinet dat de uitvoering van de WW en WAO in concurrentie zou plaatsvinden door geprivatiseerde uitvoeringsinstellingen. Wat schetst onze verbazing? Rond het jaar 2000 besluit het kabinet ineens om de hele boel te nationaliseren. In de veronderstelling dat er marktwerking zou komen, is er iets anders gebeurd en heeft men gedacht: zo moet het dus niet. Markten bewegen zich over het algemeen niet volgens het plan dat men oorspronkelijk had.

Mevrouw **Ter Horst**: Geheel in tegenstelling tot de politiek.

De heer **Vendrik**: Laten wij het zo zeggen: daar zit een vergelijkbare variëteit in.

De politiek werd verrast. De casus telecom is in dit verband relevant. Na de kredietcrisis zou dit niemand meer moeten verbazen, maar op dat moment wel. Als je een private monopolist organiseert, rust je een bedrijf uit met een aanzienlijke machtspositie tegenover de Staat. Dat is precies wat er in 2001 gebeurde. KPN dreigde failliet te gaan en was eigenlijk een private monopolist. Een deel van de aandelen was nog in handen van de overheid, maar het merendeel was al in private handen. Het bedrijf had een uniek karakter, namelijk het bezit van het netwerk voor vaste telefonie. Dat gaf een machtspositie tegenover de Staat als aandeelhouder. Dat betekende dat een interventie is afgedwongen. De Kamer stond op dat moment, evenals de minister van Financiën, met de rug tegen de muur. Je kan dat bedrijf ook niet laten vallen, want er is een vitale infrastructuur in het geding. Met andere woorden: marktwerking gaat ook over machtsverhoudingen. Dat woord heb ik in de debatten over liberalisering en privatisering nooit horen vallen. Nooit

is in die termen geanalyseerd wat er van de positie van de overheid overblijft als je marktwerking organiseert.

Mevrouw **Ter Horst**: Uw suggestie is: neem dat in godsnaam ook mee als je zo'n afwegingskader maakt.

De heer **Vendrik**: Dat zijn elementen die daar echt in thuishoren. Een laatste punt kan zijn dat alle operaties rond marktwerking, liberalisering en privatisering vergezeld zijn gegaan van een brede roep om deregulering. In 1994 is de minister van Economische Zaken met dat proces gestart: marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Die twee hoorden bij elkaar. Dat waren broertjes en zusjes van dezelfde gedachte. Volgens mij is de marktwerking in de netwerksectoren gepaard gegaan met een geweldige hoeveelheid regulering. De ene wijziging van de elektriciteitssector was nog niet goedgekeurd of de volgende kwam er alweer aan. Er waren kennelijk zeer veel regels nodig om die markt te maken. En dat lukte dan almaar niet. Dan moest er steeds weer een bepaling bij en dan moest de toezichthouder nog weer ruimer worden bemenst en met regels worden uitgerust om in te kunnen grijpen in de markt. Op een gegeven moment moet je jezelf de vraag stellen of je die markt eigenlijk nog wel kan maken en of er niet veel te veel wordt verwacht van de toezichthouder in termen van de gewenste uitkomst. Er zijn grenzen aan wat een toezichthouder vermag.

Mevrouw **Ter Horst**: Helder. Ik heb een laatste vraag aan alle vier de gesprekspartners die kort beantwoord kan worden. Het parlement heeft de rol van controleur, medewetgever en volksvertegenwoordiging. Als u terugkijkt naar uw eigen rol in de processen ten aanzien van privatisering en verzelfstandiging, wat zou u dan veranderen in de wijze waarop u gefunctioneerd hebt? Ik vraag niet welke dingen u veel beter zou hebben gedaan, maar het gaat mij om de vraag of u dan meer controleur zou zijn geweest dan medewetgever, meer medewetgever dan controleur of meer volksvertegenwoordiger dan die andere twee rollen. Of zegt u: als het proces nu weer zou starten, zou ik het op dezelfde manier doen?

De heer **Schutte**: Ik denk dat wij met de blik terug moeten zeggen: meer nadruk op de wetgevende rol op het juiste moment.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: De wetgeving gaat eraan vooraf. De controlerende functie komt na afloop, als die wetgeving er is. Dat op dat punt nog wat meer zou kunnen gebeuren, dat geloof ik wel

Mevrouw **Ter Horst**: Meer nadruk dus op wetgeving.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: De Kamer kan zich ook als controleur beter opstellen. Daar is nog wel iets aan te doen. Het is mogelijk om de Kamer daar meer tools voor te geven.

De heer **Remkes**: In de periode dat ik voor de eerste keer in de Kamer zat, lag het accent eigenlijk op de voorbereidende en de wetgevende fase. Toen zat je minder in de controlerende fase, tenminste ten aanzien van de processen waar wij hier over praten. In controlerende zin kan ik minder scherp een oordeel over mijn eigen rol geven.

Mevrouw **Ter Horst**: U zegt bijvoorbeeld niet: ik zou de volksvertegenwoordigende rol sterker invullen om duidelijk te maken wat het publieke belang is? Of is dat in de discussies echt uitgebreid aan de orde geweest?

De heer **Remkes**: Ik heb net aangegeven dat aan de voorkant het debat over de vraag welke publieke belangen je zou moeten willen borgen niet in alle opzichten full dressed gevoerd is.

Mevrouw **Ter Horst**: De volksvertegenwoordigende rol aan de voorkant om het publieke belang te definiëren zou sterker kunnen zijn.

De heer **Remkes**: Ja.

De heer **Vendrik**: Ik vind het een lastige vraag om bevestigend te beantwoorden. Daarmee wil ik niet suggereren dat ik diep tevreden ben over mijn eigen prestatie, geenszins. Alle rollen die u beschrijft, zijn aan bod geweest. Soms heeft de Kamer het initiatief genomen. Ik noemde het voorbeeld van de splitsing. Soms is de Kamer sterk geweest in de controle en soms heel zwak, met name rond telecom. Het punt van de concrete publieke belangen -- namelijk de vraag hebben burgers er wat aan? -- is regelmatig aan de orde geweest. Ik denk aan het switchen van energieleverancier. Daar hebben wij hilarische brieven over voorgelezen tijdens de debatten om aan te geven wat er in de praktijk van terecht komt. In mijn waarneming zijn alle rollen door de Kamer gespeeld.

Mevrouw **Ter Horst**: Maar?

De heer **Vendrik**: Ik kan niet zeggen: dat had anders of beter moeten. Ik zou natuurlijk Johan Remkes beter in de gaten hebben gehouden, dat is een publiek belang.

De heer **Remkes**: Waar je soms ook tegen aanloopt, is dat wanneer het gaat om het scheppen van condities het Rijk ook niet de speler is. De taximarkt is een goed voorbeeld, die niet in alle opzichten een geweldig succes is. Wat is daar nu een van de oorzaken van? Als ik mij goed herinner, werd destijds heel uitdrukkelijk aanbevolen om het visgraatmodel bij de opstelplaatsen te realiseren. Dat is in vrijwel geen enkele gemeente gebeurd. Je moet dus niet verbaasd zijn dat er dan niet al te veel terecht komt van de keuzemogelijkheden van reizigers. Dat moest uitgevoerd worden door de gemeenten.

De **voorzitter**: Ik geef graag het woord aan de heer Kuiper die nader zal ingaan op de parlementaire verantwoording, in het bijzonder ten aanzien van de kaderwet.

De heer **Kuiper**: Ik zal straks dieper ingaan op de zbo's en de Kaderwet, maar eerst nog de volgende vraag. Het gaat ons om de Kamer als collectief en niet om individuele posities. Hoe heeft het parlement in Nederland geacteerd? Het gaat trouwens ook over de Eerste Kamer die in het wetgevingstraject ook een keer aan de beurt is. Als u al het gevoel had dat u laat aan de beurt kwam, geldt dat helemaal voor de Eerste Kamer. Er is in deze Kamer geklaagd dat alle principiële besluiten al genomen waren en dat er toen in dit huis een principieel debat volgde, maar daarover spreken wij maandag met andere betrokkenen. Toch nog even over de Kamer als collectief. Doen wij het goed als Nederlands parlement? Ik stel deze vraag in de volle breedte. Doen wij het goed als wordt geconstateerd dat de Kamer eigenlijk over bredere informatie had moeten beschikken, dat de Kamer eigenlijk had moeten zeggen dat aan het begin wetgeving moest plaatsvinden omdat er eerst een publiekrechtelijk kader nodig is? Doen wij het goed als wordt geconstateerd dat de weging van publieke belangen meteen had moeten plaatsvinden? Het is natuurlijk allemaal met wijsheid achteraf, maar wij willen ervan leren. Hebben wij zwaardere parlementaire procedures nodig? Ik heb het niet over wetgeving, maar over werkwijzen van het parlement. Zijn die op orde en wat kunnen wij daarvan leren? Het gaat eigenlijk om een nadere inkleuring van de vraag van mevrouw Ter Horst over de controlerende functie. Vanmorgen is gezegd dat de Kamer in het begin van de jaren negentig nog onvoldoende was toegerust, bewerktuigd om dat goed te kunnen doen, om tegenwicht te kunnen bieden aan een overheid die wel met allerlei informatie kwam. Inmiddels is dat misschien verbeterd. Kortom, moet het parlement een steviger rol willen spelen?

De heer **Vendrik**: Dat vind ik wel, maar mijn ervaring in de afgelopen twaalf jaar is dat dit staat of valt met politieke moed. Daar begint het mee. Als die politieke moed er niet is, gebeurt er ook niks.

De heer **Kuiper**: Waaruit moet die moed blijken?

De heer **Vendrik**: Ik noem een recent voorbeeld. Hoe heeft de Kamer zich opgesteld ten tijde van de kredietcrisis? De Tweede Kamer, en daarmee ook de Eerste Kamer, werd voortdurend achteraf geconfronteerd met miljardenuitgaven van de minister van Financiën. Het is een keuze van de meerderheid geweest om het zo te laten en de schending van het budgetrecht voor lief te nemen.

De heer **Kuiper**: Betekent dit dat in onze parlementaire cultuur blijkbaar de gewoonte heel diep zit dat wij het initiatief aan de overheid laten en dat het parlement dan in zekere zin volgt?

De heer **Vendrik**: Dat is wellicht een onderdeel van de cultuur. Ik constateer in ieder geval een aantal van dat soort concrete casussen waarbij het parlement ervoor kiest om een positie achteraf te kiezen en niet voor het aanmeten van een sterkere positie voor zichzelf. Dat kan op alle mogelijke manieren. Men kan bestaffing laten aanrukken om dossiers langdurig te volgen. Men had veel meer van dit soort projecten als groot project kunnen aanwijzen, waardoor de regering veel gestructureerder zou informeren over de voortgang der dingen. Dat had men kunnen laten valideren. Daar had men onderzoeksfaciliteiten op kunnen zetten. Dat gebeurt af en toe mondjesmaat, maar niet structureel. Het is te makkelijk om de vraag of dat had moet gebeuren met ja te beantwoorden.

De heer **Kuiper**: Zouden wij nu sterker moeten inzetten op zo'n bestaffing of bewerktuiging van het parlement?

De heer **Vendrik**: Ik denk dat dit nooit kwaad kan, maar ook dan is de vraag aan de orde -- ook dat heb ik meegemaakt -- of je er iets mee doet dat vitaal is voor de besluitvorming over dit soort grote projecten. Dat is afhankelijk van politieke moed.

De heer **Kuiper**: Uiteindelijk is dat aan de Kamer zelf.

De heer **Vendrik**: Het inrichten van de procedures, de machtspositie die de Kamer zichzelf geeft, is daarvan volledig afhankelijk. Als men een eerste stap zet, dan komt er een kaderstellende nota. Dan is de vraag: willen wij daar wat mee? Als een meerderheid daar genoeg mee neemt en vervolgens accepteert dat het kader van de minister gegeven is en overgaat tot de orde van de dag, dan heeft dat verder ook niet zo heel veel zin. Ook dat heb ik meegemaakt.

De heer **Kuiper**: Mijnheer Remkes, bent u het hiermee eens?

De heer **Remkes**: In grote lijnen wel. Voor het aanwijzen van een project als een groot project heb je geen bestaafing nodig. Dat is afhankelijk van de vraag wat je er politiek mee wilt. Ik constateer wel dat wanneer het over deze vraagstukken gaat, de Kamer af en toe verkeerde accenten legt. De Kamer heeft af en toe de neiging -- ik heb het vanzelfsprekend niet over uw Kamer, ik zou niet durven -- om te veel op de stoel van de bestuurder te gaan zitten en via spoeddebatten al te intensief met de minister mee te denken. Het volgende voorbeeld blijft mij op het netvlies staan. De Kamer organiseert een spoeddebat over de IJsselmeerziekenhuizen die teloor dreigden te gaan, terwijl de minister nog volop in gesprek is over de vraag hoe die ziekenhuizen in de benen gehouden konden worden. Ik denk dat de Kamer zich hierbij een jas aanmeet die niet past. Tegelijkertijd worden er in het land verwachtingen gewekt die nooit waargemaakt kunnen worden. De minister zit in een proces dat hij niet kan negeren. Gaandeweg ben ik er steeds meer voorstander van geworden dat de Kamer het instrument hoorzitting veel meer toepast. Ik heb het niet over het fenomeen rondetafelgesprek, maar over een echte hoorzitting zoals het Amerikaanse Congres die kent. Ik heb het dan over de voorkant van zo'n proces, zodat je langs die lijn niet alleen maar afhankelijk bent van de informatiepositie van departementen, maar veel gestructureerder extern en bottomline informatie voor jezelf op tafel krijgt die onder meer is relevant voor de vraag wat wil je nu eigenlijk borgen en wat relevant is voor het verdere proces en de condities.

De heer **Kuiper**: Voordat de Kamer besluiten van welke aard dan ook neemt, dient zij zich grondig te informeren. Mevrouw Scheltema ik kom straks bij u met een andere vraag. Ik leg nu eerst de heer Schutte dezelfde vraag voor. Moet de Kamer sterker een eigen positie innemen in het gehele besluitvormingsproces?

De heer **Schutte**: Naar mijn mening is het sowieso belangrijk dat de verantwoordelijkheid van regering en Kamer duidelijk onderscheiden zijn en ook herkenbaar zijn in het proces. Aansluitend bij wat de heer Vendrik zei, noem ik een ander voorbeeld, namelijk het fenomeen algemeen overleg (AO). Je kunt in verschillende fases een AO houden. Het kan een prima instrument zijn voor de controletaak van de Kamer bij de uitvoering van wetgeving. Het instrument van het AO wordt echter ook heel vaak toegepast in de voorfase. Er is nog geen wetgeving, maar er zijn wel al ontwikkelingen gaande. De Kamercommissie agendeert dan vaak op verzoek van een of twee leden een algemeen overleg daarover met de minister. Uit een oogpunt van goede onderlinge verhoudingen wordt al gauw gezegd: als een of twee leden van de commissie dat belangrijk vinden, dan doen wij dat dus. Vervolgens vindt er een algemeen overleg plaats op het moment dat allerlei ontwikkelingen nog onduidelijk zijn en veel dingen nog open zijn. Zo'n overleg krijgt al snel een zware status. De Kamer is daarover in AO-verband bijeen, terwijl het in feite gaat om een aantal leden van de Kamer die vaak op persoonlijke titel spreken en niet allemaal zo goed voorbereid zijn als bij een wetgevingsdebat. Het overleg krijgt vaak een gewicht dat het naar de aard niet behoort te hebben. Bovendien gebeurt dit in een fase waarin de Kamer nog niet echt aan bod is. De regering is primair aan bod. Het risico is dat daarmee een proces gestuurd wordt op onvoldoende basis. Het spoeddebat kan inderdaad ook zo'n functie vervullen. Ik kwam in de stukken een aardig voorbeeld tegen over de re-integratiediensten. Daar speelde ook de vraag hoe die in de markt gezet moesten worden. In een beginfase is er kennelijk een motie van de Kamer geweest waarbij door een grote meerderheid werd vastgesteld dat er geen sprake mocht zijn van gedwongen winkelnering. Ik begrijp dat een voormalig minister van Financiën deze week hier gezegd zou

hebben dat dit, doordat de Kamer dit tevoren al zo had vastgelegd, in het wetgevingstraject terecht kwam. De oud-minister van Financiën constateerde dat daardoor in feite het eigen graf gegraven is. Je kunt je voorstellen dat de Kamer bij de behandeling van een voorstel de neiging heeft om allerlei zaken die nog aan de orde zullen komen al bij voorbaat vast te leggen. Als je dat doet op een moment dat nog niet alle afwegingen goed hebben kunnen plaatsvinden, kan het ook negatief werken.

De heer **Kuiper**: Mevrouw Scheltema, ik heb voor u een aantal vragen over de zelfstandige bestuursorganen. Hoe kan het parlement daarbij invulling geven aan zijn controlerende taak? Het gaat daarbij om de manier waarop verantwoordelijkheden in dit land zijn belegd. Onze opvatting is dat daar waar een publieke taak is, er ook publieke verantwoording dient plaats te vinden. Dat geldt dus ook voor zbo's die immers bekleed zijn met openbaar gezag. U hebt zelf al aangegeven dat er vanaf de jaren tachtig een intensivering is geweest van zelfstandige bestuursorganen. De Rekenkamer heeft op een zeker moment gezegd dat er sprake was van een wildgroei. Die zou erop kunnen wijzen dat er op grond van allerlei verschillende motieven zbo's zijn gecreëerd, soms omdat men dat zelf wilde of omdat men bepaalde doelstellingen had in de rijksdienst. Het buiten de overheid plaatsen gaf bepaalde voordelen met het oog op het beperken van het overheidsapparaat. Er ontstond een bont pallet rondom de overheid. Tegelijkertijd diende er echter ook publieke verantwoording plaats te vinden. Uiteindelijk heeft het parlement ook gevonden dat er een zekere verantwoording aan het parlement diende te worden afgelegd. U bent een van de belangrijke woordvoerders van dit standpunt geweest. Kunt u dat toelichten? Waarom dienen zelfstandige bestuursorganen verantwoording te blijven afleggen, ook aan het parlement?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Zelfstandige bestuursorganen oefenen overheidsgezag uit. Zij worden wel op afstand van de overheid geplaatst, maar blijven toch tot de overheid behoren. Per definitie is controle dan een taak van het parlement. Die taak wordt wel bemoeilijkt omdat de zbo's op

afstand zijn geplaatst. Mijn stelling is altijd geweest: als je het op afstand plaatsen goed regelt, de ministeriële verantwoordelijkheid goed inhoud geeft en de minister goede modaliteiten aanreikt waarmee hij zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken, dan kan je als parlement de minister aanspreken op zijn verantwoordelijkheid. Daarmee kun je je eigen verantwoordelijkheid voor het hele reilen en zeilen inkleden.

Dat wij zo'n grote diversiteit aan zbo's hebben gekregen, was naar mijn mening te wijten aan de mate van verkokering die er was. De departementen hadden allemaal een beetje hun eigen beleid. Als er nieuw algemeen beleid in gang werd gezet, gaven de departementen daar elk op eigen wijze invulling aan. Dat had tot gevolg dat niet de Kamer als geheel daarover oordeelde, maar dat de vakspecialisten met de betrokken ministers in overleg gingen over de vraag hoe het het beste geregeld kon worden. Daardoor ontstond die wildgroei.

De heer **Kuiper**: U zegt dat de zbo's hun eigen gang gingen. Hoe bedoelt u dat? Zongen zij zich los van het beleid van de minister?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Dat laatste zeg ik niet. Ik had het over de vraag hoe het kwam dat er zo'n grote diversiteit aan zbo's ontstond. Het parlement controleerde wel, maar omdat het beeld zo divers was, was het heel moeilijk om daar vat op te krijgen. Bij de Kaderwet was het idee om de bevoegdheden van de minister duidelijk vorm te geven en dit overal op vergelijkbare wijze te doen. Dan zouden alle parlementariërs en niet alleen de vakspecialisten weten waar zij aan toe zijn. Dat is overigens een ideaalbeeld.

De heer **Kuiper**: Zbo's rapporteren. Zij brengen jaarverslagen uit die ook naar de Kamer gaan.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Nu wel, maar dat was lang niet altijd zo. Dat is de verworvenheid van de Kaderwet. Als een zbo daarin is ondergebracht, moet een aantal taken worden uitgevoerd. Men moet een jaarverslag leveren

en de minister alle inlichtingen geven die hij verlangt. De minister kan zelf ten aanzien van de taakuitoefening van dat zelfstandig bestuursorgaan beleidsregels stellen. Hij kan zelfs tot vernietiging overgaan. In de evaluatie heb ik gelezen dat de zbo's daar niet gelukkig mee zijn. De minister kan ook ingrijpen bij taakverwaarlozing. Niet in de laatste plaats heeft de minister het recht van benoeming, schorsing en ontslag. De minister regelt ook de salariëring. Volgens de Kaderwet is in beginsel de rechtspositie van ambtenaren van toepassing op de zbo's. Dat was vroeger lang niet bij elk zbo zo geregeld, maar dit zou nu wel het geval zijn. Het is nu voor de Kamer dan ook veel duidelijker waarop zij de minister kan aanspreken.

De heer **Kuiper**: Nu horen wij, onder andere in deze zaal, dat het parlement geen erg grote interesse aan de dag legt voor het reilen en zeilen van de zbo's. Men wordt wel via de jaarverslagen geïnformeerd. Zou er niet meer systematisch aandacht moeten zijn voor het reilen en zeilen van zbo's in de Kamer?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Ik zou dat goed vinden. Dat is belangrijk. De Kamer kan dit doen door regelmatig een zbo in de commissie uit te nodigen voor een gesprek over het reilen en zeilen van die instelling. Dan kan men meer vat krijgen op wat daar gebeurt.

De heer **Kuiper**: Vindt u dat zoals in sommige buitenlandse landen gebeurt hoofden of directeuren van zbo's ook in het parlement moeten verschijnen, bijvoorbeeld naast de minister? Daarbij legt ieder op zijn eigen wijze verantwoording af. De directeur of het hoofd van een zbo is vooral uitvoeringsverantwoordelijk. Zou u dat een goede figuur vinden?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: U zegt: naast de minister. De zbo heeft een zelfstandige bevoegdheid. De minister is echt niet voor alles verantwoordelijk. Voor het dagelijkse reilen en zeilen is het zbo zelf verantwoordelijk. Minister Kok zei indertijd dat ambtenaren niet zelfstandig gehoord moeten worden, maar dat kan een minister niet zeggen over

zelfstandige bestuursorganen. Die kunnen nu al gewoon door de Kamer gehoord worden. Dat zou zij ook meer moeten doen.

De heer **Kuiper**: Wat vinden de overige gesprekspartners van de wijze waarop zbo's hun beleid informenderwijze bij het parlement kunnen brengen?

De heer **Schutte**: Ik wil hier graag op reageren. Deze vraag is in bredere zin uitvoerig aan de orde geweest in de commissie-Deetman, naar ik dacht in 1989. Ik mocht zelf deel uitmaken van die commissie en ik ben auteur van een deel van het rapport dat juist hierover ging. De teneur daarvan was: onverlet de ministeriële verantwoordelijkheid is het het recht van de Kamer om ambtenaren te vragen om zich op verzoek rechtstreeks met de Kamer te verstaan, uiteraard met medeweten van minister. Op die manier kan de informatie uit de eerste hand verstrekt worden. Dit hoeft niets af te doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik herinner mij dat minister-president Lubbers destijds niet erg gelukkig was met dat onderdeel van het rapport. Op de hem bekende wollige wijze heeft hij daarover een regeringsstandpunt gegeven. Sindsdien is mijn standpunt niet veranderd.

De heer **Kuiper**: Wij horen dat steeds, maar dat was in 1989 en wij zijn nu in 2012. Waarom gebeurt dat nooit?

De heer **Schutte**: Waarschijnlijk omdat er nog steeds veel mensen zoals Lubbers rondlopen.

De heer **Kuiper**: Mijnheer Remkes?

De heer **Remkes**: Het antwoord op uw vraag is wat mij betreft ja. Ik geef een paar voorbeelden. Ik heb het genoeg gehad om vier jaar verantwoordelijk te mogen zijn voor het Kadaster. Ik heb nooit een woord met de Kamer gewisseld over het Kadaster. Dat betekende dat er nooit een incident plaatsvond. De Kamer wordt actief als er incidenten zijn. Het meest recente

voorbeeld dat mij op het netvlies kwam, is het COA. Daarbij is een aantal zaken evident onduidelijk geregeld. Anders had een aantal van de discussies over dit onderwerp niet gevoerd kunnen worden. In mijn beeld liepen de verantwoordelijkheden ook wat door elkaar. Wat meer standaard aandacht lijkt mij goed. De directeur van het zbo moet naast de minister of de staatssecretaris kunnen zitten

De heer **Kuiper**: Alleen kan ook, zegt mevrouw Scheltema

De heer **Remkes**: Ik vind dat dat niet moet. De minister mag ook wel even meesnuiven. Wat mij betreft, moeten er twee dingen goed geregeld zijn. In de eerste plaats moet de informatiepositie van de minister zonder enig voorbehoud goed geregeld zijn. In de tweede plaats hoort de minister zich niet met de dagelijkse gang van zaken te bemoeien. Als er een keer iets is, moet de minister te allen tijde een aanwijzing kunnen geven.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Dat is nu ook geregeld.

De heer **Remkes**: Lang niet overal.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Men is afgeweken van de Kaderwet. Het is wel in die wet opgenomen.

De heer **Kuiper**: Er valt nog wel iets aan de Kaderwet te verbeteren.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Helaas past niet ieder zelfstandig bestuursorgaan zich helemaal aan de Kaderwet aan.

De heer **Remkes**: Maar dat ligt aan de wetgever!

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Dat ligt ook aan het parlement dat daar niet de vinger op legt.

De heer **Kuiper**: Ook de heer Vendrik stel ik de vraag over de wijze waarop zbo's zich in het parlement zouden kunnen verantwoorden.

De heer **Vendrik**: Dat lijkt mij een heel goede zaak. Ik denk dat het kan helpen. Om de veiligheid van het desbetreffende zbo wat te verhogen en het gemak om in het parlement te opereren wat groter te maken, moeten ministers heel precies zijn in hun ministeriële verantwoordelijkheid. In mijn huidige werk kom ik regelmatig tegen dat dit nog wel eens rafelt. De minister gaat toch echt zelf over de grenzen van zijn of haar verantwoordelijkheid. De informatiepositie, het punt van de heer Remkes, moet de minister zelf bepalen. De minister maakt de dienst uit en kan ook uitmaken wat hij of zij moet weten van het desbetreffende zbo om verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor de uitvoering op hoofdlijnen.

De **voorzitter**: De heer De Lange heeft aansluitend op de vragen van de heer Kuiper nog een vraag.

De heer **De Lange**: Als laatste steen van elk besluitvormingsproces speelt de evaluatie van dat proces een zeer belangrijke rol. In dit huis en een aantal malen ook aan deze tafel is uitgedrukt dat de belangstelling van de verantwoordelijke minister maar ook de Kamer voor de resultaten -- om het voorzichtig te zeggen -- zodanig is geweest dat de stukken de meeste tijd in laden hebben doorgebracht. Is dat ook uw indruk en, zo ja, vindt u dat een wenselijke situatie?

De heer **Schutte**: Evaluatie als instrument heeft de zeer grote interesse van de Kamer zolang het gaat om het amenderen van wetsvoorstellen om daar een evaluatiebepaling in op te nemen. Is die bepaling daar eenmaal opgenomen, dan denk ik dat u gelijk hebt dat er niet altijd veel mee gedaan wordt. Dat betreft niet alleen evaluaties van wetgeving. Dat heeft alles te maken met de interesse van de Kamer voor Verantwoordingsdag. Er wordt heel veel geproduceerd, maar het debat gaat hoofdzakelijk over de actualiteit van de dag en minder over het gevoerde beleid. Er is door de Kamer zelf ook

meer te doen om de instrumenten waar wij het over hadden zoals rapportages en jaarverslagen functioneler te maken dan alleen het aanbieden van stukken.

De heer **De Lange**: Zou u zeggen dat op dit punt een les te leren is?

De heer **Schutte**: Bij dezen zou ik zeggen. Dit kun je zo veranderen, alleen vereist dat iets in je eigen prioriteitsstelling en mentaliteit.

De heer **De Lange**: Dat is wat ik bedoel.

Mevrouw Scheltema?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Ik kan daar niet veel anders op zeggen. Ik vind natuurlijk ook dat de Kamer daar wel naar zou moeten kijken. Zij moet consequenties uit een evaluatie trekken. Dat dit niet altijd gebeurt, is inderdaad een kwestie van prioriteitsstelling. Het zou wel moeten.

De heer **De Lange**: Mijnheer Remkes?

De heer **Remkes**: Ik herken dat beeld zeer. Het is van belang om de meeste evaluaties extern te doen. Dan kom ik op het hele veld waar u mee bezig bent. U vervult ten behoeve van de Tweede Kamer de evaluatiefunctie van dit soort processen. Volgens mij is het ook belangrijk dat u straks als waakhond optreedt in het kader van de vraag: wat komt er aan de overzijde van terecht?

De heer **De Lange**: Mijn vraag gaat over te leren lessen voor de gehele volksvertegenwoordiging, zowel Tweede als Eerste Kamer.

De heer **Remkes**: Natuurlijk raakt het ook aan het functioneren van de Eerste Kamer, maar in politiek opzicht ligt natuurlijk toch het accent aan de overzijde.

De heer **De Lange**: Mijnheer Vendrik?

De heer **Vendrik**: Ik ben iets minder somber dan uw vraag suggereert. Ik vind het beeld vooral wisselend. Ik zie soms dat de Kamer heel goed gebruikmaakt van evaluatieonderzoek, dat het betekenisvol is en dat het politieke gevolgen heeft. Soms wordt het mooie onderzoek ten onrechte volledig genegeerd of het krijgt niet die politieke zwaarte die het verdient. Het beeld is dus wisselend.

Wat te doen? Volgens mij heeft de heer Schutte daar goede woorden over gesproken. Ik sluit mij daar van harte bij aan.

De heer **De Lange**: Prima, dank u wel.

De **voorzitter**: Wij naderen de klok van drie uur. Ik zie dat de heer Terpstra en mevrouw Vos nog een vraag willen stellen.

De heer **Terpstra**: Ik heb een vraag aan mevrouw Scheltema. Mevrouw Sint maakt in haar rapport een helder onderscheid tussen de gevallen waarin de overheid tot een agentschap moet overgaan en de gevallen waarin de overheid moet overgaan tot een zbo. Daarbij gelden criteria zoals de belangen van derden en de gelijke behandeling van de klanten. Mevrouw Scheltema, bent u het eens met dat onderscheid? Heeft men bij de overheid dat onderscheid ook juist toegepast?

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Ik geloof niet dat men bij dat laatste heel erg precies is. Zoals het nu in de Kaderwet is neergelegd, geldt een bijzonder ruime formulering voor de gevallen waarin tot een zbo zou kunnen worden overgegaan. Die formulering is minder toegespitst dan de omschrijving van de commissie-Sint. Het is wel mede een overweging, maar niet doorslaggevend. Ik denk dat het wel een beetje doorwerkt, maar niet helemaal.

De heer **Terpstra**: Dan heb ik nog een vraag aan de heer Schutte over het rapport van de commissie-Deetman waar hij zelf inzat. Het rapport heeft niet veel opgeleverd en zijn enige verklaring was dat de heer Lubbers het niet zo geweldig vond. De heer Lubbers is echter allang geen minister-president meer. Mag ik hieruit afleiden dat het parlement de mogelijkheid om zbo-leiders te ondervragen ook niet hoog heeft gewaardeerd en, zo ja, waarom niet?

De heer **Schutte**: Het gaat hier om de wisselwerking tussen Kamerleden en ministers. De minister-president moest op het rapport reageren, maar hij moest herhaaldelijk worden uitgenodigd om dat ook echt te doen. Dat gaf al aan dat hij niet stond te springen om dat te doen. Vervolgens gaf hij een reactie in zeer wollig taalgebruik. De Kamer had toen kunnen zeggen: minister-president dat accepteren wij niet. Dat was het goede moment geweest. Ik zeg echter niet voor niets dat het een wisselwerking is tussen Kamerleden en een minister. Soms is een Kamermeerderheid geneigd om het wel goed te vinden als een bevriende minister een redelijk klinkend antwoord geeft. De rapportage is op dit punt nadien meermalen in de Kamer aan de orde geweest, waarbij is verwezen naar deze stelling. Het landde toch niet echt bij de bewindslieden die de verantwoordelijkheid droegen, waarschijnlijk omdat zij het toch niet echt prettig vonden om naar letter en geest van het rapport te handelen.

Mevrouw **Vos**: Ik heb nog een vraag aan de heer Remkes. Aan het begin van het gesprek hadden wij het over de Nederlandse Spoorwegen. Op een gegeven moment zei hij dat de concurrentie op het spoor wel is ingezet, maar niet is afgemaakt. Hij had het erover dat er op het hoofdniet ooit sprake is geweest van concurrentie. In zijn periode als Kamerlid heeft minister Jorritsma daarmee geëxperimenteerd. Er zijn vergunningen uitgegeven aan Lovers. In een nota schreef de minister: Concurrentie ten aanzien van personenvervoer is een logisch complement van de verzelfstandiging van de NS als vervoersbedrijf. Er was wel degelijk debat over. Mijnheer Remkes, wat was uw inzet in dat debat? Wat waren uw

verwachtingen? Waar heeft het volgens u aan gelegen dat het debat niet de richting uit is gegaan die u blijkbaar graag wilde?

De heer **Remkes**: In feite heb ik daar al iets over gezegd. Op de nevenlijnen van het spoorwegnet is er terdege concurrentie ontstaan. Ik herinner mij de discussie over Lovers ook nog wel. Die begon gemakkelijke trekken te krijgen. Als ik mij goed herinner, is het uiteindelijk gecancelled door het bedrijf zelf. Ik denk dat er een aantal infrastructurele institutionele oorzaken zijn. In de loop van het proces had scherper in beeld gebracht moeten worden waardoor er op het Europese hoofdspoor net geen concurrentie is ontstaan, althans niet het op het grondgebied van Nederland. Een aantal beveiligingseisen gelden wel voor een groot aantal andere landen, maar zijn nog niet in Nederland van toepassing, zodat hier geen buitenlandse spoorwegbedrijven kunnen rijden.

Mevrouw **Vos**: Als ik u goed beluister zegt u dat de randvoorwaarden voor concurrentie niet zijn gecreëerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de beveiliging. Als dat wel was gebeurd, had er dan concurrentie op het hoofdnet van het Nederlandse spoor kunnen ontstaan? Had het tot een goedwerkend systeem kunnen leiden? Is dat uw beeld?

De heer **Remkes**: Als het allemaal consequent was doorgevoerd wel. Daar kwam de hsl-discussie ook nog doorheen fietsen. Die geeft tot op het moment van vandaag de nodig spanning tussen het departement en de Nederlandse Spoorwegen. Laat ik het ook maar gewoon zeggen. Er zijn institutionele bezwaren bij de Nederlandse Spoorwegen als bedrijf en dat is op zichzelf ook heel begrijpelijk. De Nederlandse Spoorwegen als bedrijf doen er soms wat aan om concurrentie op het spoor te voorkomen om het voorzichtig te zeggen. Vanuit het oogpunt van een monopolist is dat ook heel begrijpelijk. Ik was niet verbaasd dat de voorzitter van de raad van bestuur van de Nederlandse Spoorwegen eind vorige week of begin deze week een brief stuurde met de strekking dat alles weer onder één dak geplaatst moet worden. Dat kun je ook verwachten. Voor dat soort weerstanden en voor de

wijze waarop dit in de praktijk precies werkt, is volgens mij wel eens onvoldoende aandacht geweest.

Mevrouw **Vos**: Zegt u vandaag de dag nog steeds dat u voorstander bent van concurrentie op het hoofdnet van het spoor, mits goed ingebed in de randvoorwaarden zoals u zojuist hebt geschetst?

De heer **Remkes**: Mits er ook daadwerkelijk concurrentie mogelijk is.

De **voorzitter**: Dan komen wij tot een laatste ronde. Ik wil u allen nog de gelegenheid geven om datgene wat u in uw hoofd had met betrekking tot ons onderzoek en wat u nog niet aan ons kwijt heeft gekund, met ons te delen. Welke lessen wilt u de commissie nog meegeven als u kijkt naar twintig jaar verzelfstanding en privatisering?

De heer **Schutte**: De meeste onderwerpen zijn al aan de orde geweest. Het punt van de wetgeving is genoemd. Ik sluit mij graag aan bij de opmerking dat wij de autonome krachten van de markt niet mogen onderschatten. De markt kent haar eigen processen. Hoe je er ook tegenover staat, je moet dat goed onderkennen. Dat heeft consequenties voor de mogelijkheden en voor de eisen die je kunt stellen.

Uit de geschiedenis leid ik ook af dat de mogelijkheden van geheel of gedeeltelijk eigendom niet overschat mogen worden. Men had aanvankelijk hoge verwachtingen van een behoud van een deel van de eigendom, maar achteraf moest men constateren dat dit eigendom was in een onderneming met een ondernemingsdoelstelling waar men verder heel weinig mee kon. Dat lijkt mij ook een les.

Een les van heel andere aard is het volgende. Wij spreken als ex-volksvertegenwoordigers met jullie als volksvertegenwoordigers. Wij hebben te maken met een samenleving die toch verwachtingen heeft van voorzieningen met een nuts karakter ongeacht of die bij de overheid zijn ondergebracht of niet. Hoe wij het ook organiseren, je zult altijd te maken blijven houden met een vooringenomen mening van de burger. Als er wat

gebeurt op het spoor of met de post, dan is het zijn voorziening. Als je daar bij privatiseringsprocessen niet goed rekening mee houdt, dan kom je jezelf tegen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie**: Ik zou graag de nadruk erop willen vestigen dat de parlementaire controle wordt vormgegeven door wat de parlementariërs er zelf van maken. Ze hebben voldoende mogelijkheden om dat goed te doen. Ik beperk mij tot de zelfstandige bestuursorganen. Als je daar iets aan wilt verbeteren, zou je aan de mogelijkheid van visitatiecommissies kunnen denken, zoals je die nu al bij het onderwijs en de universiteiten ziet. Visitatiecommissies kunnen af en toe een waardering geven. Die zouden het parlement aanleiding kunnen geven om nog eens extra te controleren om te kijken hoe het werkelijk gaat.

Ten aanzien van de zelfstandige bestuursorganen denk ik dat het overweging verdient om iets zoals de code-Tabaksblad voor raden van toezicht bij zelfstandige bestuursorganen in te stellen. Niet bij elk zbo is er een raad van toezicht, maar soms is die er wel. Een dergelijke code zou kunnen helpen om de borging van het publieke belang iets meer gestalte te geven.

De heer **Remkes**: Bij het trekken van conclusies is de ceteris paribus-vraag erg belangrijk. Wij kijken terug, maar als je even doorredeneert wat er gebeurd zou zijn bij een ongewijzigde situatie, dan kom je tot een zuivere vergelijking. Wij hebben nog wel eens de neiging om te oordelen op basis van het laatste incident. Volgens mij is het nodig om daar in termen van resultaten en geen resultaten wat dieper naar te kijken.

Mijn volgende punt raakt aan een eerdere opmerking van de heer Vendrik. Doordenk goed in welke richting de structuur van de markt zich kan ontwikkelen. In mijn eigen provincie heeft het aanbestedingsmodel voor het busvervoer aanzienlijk meer reizigerskilometers opgeleverd. Dit had aantoonbaar resultaat, maar de beeldvorming is wel eens anders. Je ziet wel dat het aantal spelers de afgelopen jaren als gevolg van fusieprocessen aanzienlijk beperkter is geworden. Dat is vergelijkbaar met de ontwikkelingen

in de zorg. Je moet vroegtijdig stilstaan bij de vraag wat de marktwerking nog is bij dit soort oligopolieachtige situaties. Daar hoort natuurlijk ook de vraag bij hoe je daarop kunt inspelen.

Ik geloof heilig in intern toezicht en niet alleen uit een oogpunt van borging van het publieke belang. Dat moet primair in de wetgeving zijn vastgelegd. In dat opzicht wordt er nog wel eens wat dubbelhartig geacteerd. Ik zie moties over beloningsnormen die aan de overzijde zijn aangenomen. Begrijp mij goed: ik ben geen voorstander van exorbitante beloningen, maar als je tegelijkertijd zwaar en goed toezicht wilt, verhoudt de ene wens zich nog wel eens niet helemaal met de andere. Daar zal wat consistentere op doorgeredeneerd moeten worden.

De heer **Vendrik**: Ik sluit mij graag aan bij het punt van de heer Schutte over het perspectief van burgers. Die worden bij marktwerking en privatisering ineens consumenten en daarmee ben je ze ook voor een deel kwijt. Dat tast voor een deel de legitimiteit van dit soort operaties aan.

Ik wil nog twee punten maken. Het eerste is eigenlijk een soort preambule bij het besliskader wat u mogelijk in uw eindrapport wilt opnemen. Per sector of per domein moet je je er rekenschap van geven dat processen van reorganisatie, verzelfstandiging, privatisering, marktwerking en liberalisering een geweldige bestuurlijke drukte creëren. Die kan een sector jaren in haar greep houden. Daardoor worden mogelijk ook andere onderdelen van een politiek-bestuurlijke agenda weggedrukt. Een uitstekend maar inhoudelijk helaas slecht voorbeeld hiervan is de energiesector zelf. Daar is men al dik vijftien jaar bezig om te overleven in een situatie van marktwerking met nieuwe structuren. De Staat en de markt zien elkaar nog steeds regelmatig voor de rechter. De juridisering van verhoudingen gaat maar door. Vanuit mijn politieke overtuiging zie ik met lede ogen aan hoe de belangrijkste opdracht, het grootste publieke belang amper aan bod komt, namelijk snelle verduurzaming van deze sector. Dat is een maatschappelijk belang dat breed onderkend wordt. Dat belang komt niet voldoende tot zijn recht in de bestuurlijke praktijk, want men is bezig met overleven, met

posities en met strategie in het gevecht tussen markt en overheid. Dat zou wellicht een preambule kunnen zijn.

Mijn tweede punt dat ik de commissie wil aanreiken, is dat het zin heeft om bij het beoordelen van nut en noodzaak van marktwerking en liberalisering met nadruk onderscheid te maken tussen de vraag of er sprake is van een arbeidsintensieve of een kapitaalintensieve sector. Dat onderscheid wordt eigenlijk nooit gemaakt en dat vind ik gek. Telecom is bij uitstek een kapitaalintensieve sector. De afgelopen vijftien jaar is daar ook heel veel innovatie geweest. Het instrument van het openen van de markt kan zeer behulpzaam zijn om innovatie tot haar recht te laten komen en die ook maximaal te benutten. Dat creëert ook welvaartswinst. Met vallen en opstaan is telecom ook een van de meest succesvolle voorbeelden. Bij een sector met een voornamelijk arbeidsintensief karakter -- bijvoorbeeld de thuiszorg, een heel andere tak van sport -- zijn marktwerking en aanbesteding eigenlijk vooral vervelend. Je ziet dat dit proces een-op-een ten koste gaat van de arbeidsvoorwaarden.

De **voorzitter**: Geldt dat ook voor de post?

De heer **Vendrik**: Voor een deel geldt dit ook voor de post. Daar speelt nog iets anders. De postmarkt in de zin van behoefte aan postale voorzieningen is gewoon gekrompen vanwege de digitalisering. Verder geldt hetzelfde. Het levert allemaal nauwelijks maatschappelijke winst op. Ik heb niet de indruk dat wij burgers van Nederland heel veel blijer zijn geworden van het feit dat de postzegel 1 cent goedkoper is geworden. Dat zal ongetwijfeld de vrucht van de marktwerking zijn geweest, maar je bent een publiek bedrijf voor een deel kwijt. Dat is verdwenen, terwijl dit soort publieke bedrijven vroeger onderdeel waren van de samenleving in de meest actieve zin van het woord. Zij waren dragers van de publieke ruimte. Dat is de post helaas niet meer. Ik heb geen idee wie bij mij de post bezorgt. Dat is ook de vervreemding van het burgerlijk perspectief. Als je van burgers consumenten maakt, verlies je ook wat. Dat ziet ook hierop toe. Dat onderscheid kan wellicht zinvol zijn om te bepalen of je verder wilt of dat je juist een andere route moet inslaan.

De **voorzitter**: Dank. Wellicht tot uw geruststelling kan ik zeggen dat wij volgende week nog een aantal hoorzittingen hebben waarin het burgerperspectief centraal komt te staan. Ik sluit deze bijeenkomst, maar niet nadat ik de verschillende oud-Kamerleden bedankt heb voor hun bereidwilligheid en voor de informatie die zij hebben verstrekt.

Maandagmorgen om 10.00 uur gaat deze parlementaire onderzoekscommissie verder met de volgende publieke hoorzitting en dan met oud-leden van de Eerste Kamer.

Sluiting 15.16 uur.