

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/111941>

Please be advised that this information was generated on 2018-02-19 and may be subject to change.

7. VERGELIJKENDE ANALYSE¹⁶⁵⁷

Deze analyse vergelijkt de resultaten van de vijf casuonderzoeken (de NS, energie, post en telefonie, reïntegratie en generieke debatten). Ook neemt ze de resultaten van de aanvullende overzichtsstudies mee; zie bijlagen 3, 4 en 5 voor een overzicht van privatiseringen en verzelfstandigingen in de afgelopen decennia en in de nabije toekomst, en een overzicht van de parlementaire behandeling van de evaluaties van ZBO's en staatsdeelnames. Tenslotte worden de onderzoeksresultaten ook beschouwd in het licht van bestaande (wetenschappelijke) literatuur over de effecten van privatisering en verzelfstandiging.

De opbouw van deze analyse is vergelijkbaar met de opbouw van de casu-rapportages (zie hoofdstuk 1 over de methodologische verantwoording van het onderzoek). Er komen vier thema's aan bod, te weten:

1. motieven voor beleid;
2. sturing, verantwoording en borging van publieke belangen;
3. effecten en evaluaties; en
4. de rol van het parlement.

Eerst wordt echter stil gestaan bij de variatie tussen de casus en de voor- en nadelen daarvan voor het doen van onderzoek en het trekken van conclusies.

7.1. Variatie in casuonderzoeken

Selectie van casus

De vier sectorspecifieke casus zijn geselecteerd op basis van variatie, zowel over de tijd heen als tussen sectoren (vgl. methodologische verantwoording van het onderzoek). Ook variëren de vormen van verzelfstandiging en privatisering die aan bod komen:

- Casus PTT: het voormalige overheidsbedrijf is eerst verzelfstandigd tot staatsdeelneming (KPN NV, 100% eigendom van de staat) en na de beursgang zijn in tranches alle aandelen verkocht (privatisering). De postonderneming is afgesplitst en als zelfstandig bedrijf verder gegaan (eerst als TNT en TPG, thans PostNL). De post- en telefoniemarkt zijn inmiddels beiden geheel geliberaliseerd. In deze casus wordt ook de oprichting van OPTA (ZBO, belast met toezicht) besproken;
- Casus NS Reizigersvervoer: de NS is «verzelfstandigd» en heeft de vorm van een staatsdeelneming (NV; 100% eigendom van de Staat), het spoornetwerk wordt beheerd door ProRail (een rechtspersoon met wettelijke taak – RWT – en BV waarvan de aandelen worden beheerd door het ministerie van Infrastructuur en Milieu). De NS was eigenlijk al een zelfstandig bedrijf maar moest voortaan ook financieel zelfstandig functioneren. De NS heeft een langdurige concessie voor het hoofdspoornetwerk;
- Reïntegratie: het onderdeel Reïntegratiedienstverlening van het ZBO Centraal Bureau Arbeidsvoorziening (CBA) werd verzelfstandigd tot Kliq NV (staatsdeelneming, 100% eigendom van de staat), dat daarna geprivatiseerd zou gaan worden. Het bedrijf kon niet overleven in de markt en ging failliet voor de staatsaandelen verkocht konden worden. Het bedrijf is vanuit faillissement verkocht aan een commercieel bedrijf;
- Casus WON (energie): de Wet Onafhankelijk Netbeheer regelt dat de regionale energienetten werden afgesplitst van de energiebedrijven om te voorkomen dat bij privatisering van energiebedrijven de netten in private handen zouden vallen. Daarnaast regelt de wet dat het deel van het hoogspanningsnetwerk dat nog in handen was van de regionale energiebedrijven onder beheer kwam van TenneT BV (een

¹⁶⁵⁷ Auteur: Sandra van Thiel.

staatsdeelneming, 100% eigendom van de staat).¹⁶⁵⁸ De energiebedrijven waren eigendom van de provinciale en gemeentelijke overheden. Doordat het splitsingsonderdeel van de WON via rechtszaken is betwist, zijn er van de vier grote bedrijven momenteel twee nog steeds geïntegreerde bedrijven en eigendom van lagere overheden, terwijl de andere twee zijn gesplitst. Bij splitsing zijn de netwerken in handen van regionale beheerders (zoals Enexis, eigendom van de lokale overheden) terwijl de energieleveranciers in handen zijn gekomen van andere bedrijven (zoals het buitenlandse RWE). Ook zijn er nieuwe energieleveranciers toegetreden tot de geliberaliseerde markt.

Er zijn dus meerdere vormen van privatisering (reïntegratie, post en telefonie, energiebedrijven op lokaal niveau) en verzelfstandiging (ZBO's als OPTA, en staatsdeelnemingen zoals de NS en ProRail) onderzocht. Hierdoor is een dwarsdoorsnede te maken van privatiseringen en verzelfstandigingen. Daarnaast moet aangetekend worden dat alle casus gekozen zijn omdat ze een grote maatschappelijke impact hebben, dat wil zeggen: veel burgers raken. Kleinere verzelfstandigingen en privatiseringen zijn dus niet betrokken geweest in het onderzoek. De vijfde casus, waarin twee generieke debatten centraal staan, geeft de nodige algemene inzichten weer. Al deze informatie tezamen biedt ons inziens voldoende mogelijkheid om algemeen geldende conclusies te trekken over het debat over privatisering en verzelfstandiging, en over de effecten daarvan voor de relatie tussen burger en overheid.

Definities privatisering en verzelfstandiging

Tijdens het onderzoek is gebleken dat er veel begripsverwarring heerst rondom privatisering en verzelfstandiging. De parlementaire onderzoekscommissie heeft daarom in het hoofdrapport definities opgenomen. Ook in de parlementaire debatten in de diverse casus is soms sprake van begripsverwarring. Zo worden er termen door elkaar gehaald en is er onduidelijkheid over de voor- en nadelen van bepaalde juridische vormen. Bijvoorbeeld, de beursgang van een staatsdeelneming is niet hetzelfde als privatisering; we spreken pas van privatisering wanneer de overheid aandelen van een bedrijf (staatsdeelneming) verkoopt, zoals bij KPN en TPG is gebeurd. Het oprichten van een staatsdeelneming – een bedrijf waarvan de overheid aandelen bezit – wordt gezien als een vorm van verzelfstandiging.¹⁶⁵⁹ Bij de NS, ProRail, TenneT en Kliq is dit bijvoorbeeld het geval. Een privaat bedrijf wordt genationaliseerd wanneer alle aandelen geheel worden opgekocht door de overheid, zoals recent bij een aantal banken is gebeurd als gevolg van de financiële crisis.

Ook de term verzelfstandiging roept veel verwarring op. Zo wordt er in het debat over de NS veel gesproken over de verzelfstandiging van de NS terwijl de NS altijd een zelfstandig bedrijf is geweest, en al sinds 1937 een staatsdeelneming (geen staatsbedrijf zoals de PTT toen dat nog onderdeel uitmaakte van het ministerie van Verkeer en Waterstaat). Er zijn verschillende vormen van externe verzelfstandiging¹⁶⁶⁰ betrokken in het onderzoek van de commissie: het oprichten van een ZBO zoals de OPTA in de post- en telefoniecasus, en het vormen van staatsdeelnemingen zoals TenneT, Kliq, en ProRail. Over de juridische vorm van de laatstgenoemde organisatie is veel gedebatteerd (zie casusrapport NS). De Tweede Kamer wilde graag dat ProRail een ZBO zou worden, maar uiteindelijk is het een staatsdeelneming (BV, niet NV) geworden en tevens rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT, zie hoofdrapport voor meer informatie over die vorm van verzelfstandiging).

¹⁶⁵⁸ TenneT was tot 2009 ook aangewezen als ZBO, maar de ZBO-taak is overgedragen aan het agentschap (batenlastendienst) SenterNovem, thans Agentschap NL genaamd.

¹⁶⁵⁹ Deze definitie sluit aan bij de begripsomschrijvingen die het ministerie van Financiën hanteert.

¹⁶⁶⁰ Interne verzelfstandiging is uitgesloten van het onderzoek. Dat betreft om het oprichten van batenlasten-diensten of agentschappen zoals het gevangeniswezen (DJI) en de voedsel- en warenautoriteit (nVWA). Agentschappen hebben geen rechtspersoonlijkheid en vallen onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Zie ook het vijfde casusrapport waarin wordt beschreven dat agentschappen tegenwoordig vaak als alternatief voor de ZBO-vorm worden gezien.

ZBO's komen ook aan bod in de vijfde casus, bij het debat over de Kaderwet ZBO. ZBO's kunnen op twee manieren worden opgericht. Ten eerste, een afdeling of dienst van een ministerie die wordt losgemaakt van de overheidsorganisatie en als zelfstandige rechtspersoon¹⁶⁶¹ opgericht door een instellingswet. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij het CBA, de arbeidsvoorzieningenorganisatie (zie casus reïntegratie). Ten tweede, een bestaande – vaak privaatrechtelijke – organisatie wordt bij wet aange-
wezen om een bepaalde bevoegdheid uit te oefenen en daarvoor bekleed met openbaar gezag. Dit proces wordt ook wel verstatelijking genoemd omdat de betreffende organisatie hierdoor als het ware onderdeel wordt van de publieke sector. Een voorbeeld hiervan is het UWW; die organisatie is niet onderzocht door de onderzoekscommissie maar figureert wel in de casus van de reïntegratie.

Overigens zijn niet alle ZBO's organisaties. Een ZBO is strikt genomen een orgaan. Dat betekent dat er ook commissies, colleges, raden en zelfs individuele personen zijn die een ZBO zijn, bijvoorbeeld het Commissariaat voor de Media en de Commissie Gelijke Behandeling. De administratieve organisatie die het werk voor zo'n orgaan uitvoert, kan een andere juridische vorm hebben (ministerie, batenlastendienst, ZBO, private organisatie).

ZBO's kunnen dus verschillende wettelijke grondslagen hebben; privaatrechtelijk en publiekrechtelijk. De Kaderwet ZBO is ingevoerd om op een aantal onderdelen meer uniformiteit in de inrichting en aansturing van ZBO's te bewerkstelligen. Recentelijk (2012) zijn twee evaluaties gedaan van de toepassing van de Kaderwet ZBO, door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Algemene Rekenkamer,¹⁶⁶² waaruit blijkt dat de wet echter nog maar op een beperkt aantal ZBO's is toegepast. Dit komt terug bij het vergelijken van de resultaten van de casuonderzoeken op het gebied van sturing (zie paragraaf 7.3).

Om de begripsverwarring het hoofd te bieden, worden in de casuonderzoeken zoveel mogelijk de definities uit het hoofdrapport aangehouden. In citaten uit de debatten waar een andere term of betekenis wordt gebruikt dan volgens de in het onderzoek gehanteerde definities, is de originele uitspraak aangehaald met een aantekening van welke term eigenlijk werd bedoeld.

Overzichtsstudies

Er zijn twee aanvullende overzichtsstudies uitgevoerd.

Ten eerste heeft de parlementaire onderzoekscommissie door de regering een lijst laten opstellen van alle privatiseringen en verzelfstandigingen in de afgelopen decennia en van voorgenomen privatiseringen en verzelfstandigingen. Dit bleek om twee redenen niet gemakkelijk. Informatie over oudere privatiseringen en verzelfstandigingen is vaak niet (meer) bekend. Deze kennislacunes zijn opgelost door een conceptlijst te vergelijken met andere, bestaande (maar soms ook incomplete) overzichten van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer, het ZBO-register, en wetenschappelijk onderzoek. Tijdens het opstellen van de definitieve lijst bleek voorts dat er binnen de rijksdienst soms ook begripsverwarring bestaat over wat er nu precies onder privatisering en verzelfstandiging wordt verstaan. Zo vallen bijvoorbeeld niet alle zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) onder de definitie van de Kaderwet ZBO (zie vijfde casusrapport), en staan die dus niet allemaal in het ZBO-register. De uiteindelijke lijst is opgenomen als bijlage 3 bij dit deelrapport.

Ten tweede, tijdens de casuonderzoeken bleek dat evaluatierapporten niet altijd gemakkelijk beschikbaar waren. Daarom is besloten om daar nader onderzoek naar te laten doen, door de informatiespecialist van het

¹⁶⁶¹ Een klein aantal ZBO's heeft geen rechtspersoonlijkheid gekregen, zoals bv de Kiesraad. Zie: Van Thiel, S. (2011). Zelfstandige bestuursorganen en de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. In: R. Andeweg & J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht*, Amsterdam, Leiden/Amsterdam University Press 2011. [pp. 457–475].

¹⁶⁶² Kamerstukken II 2011/12, 33 147 nrs. 1–3.

onderzoeksteam. In bijlagen 4 en 5 zijn de resultaten opgenomen; twee overzichten van alle ons bekende evaluaties van ZBO's en staatsdeelnames, inclusief of er aandacht is besteed in het parlement aan deze rapporten.

Variatie in verloop besluitvormingsprocessen

Kijkend naar het verloop van de besluitvorming in de verschillende sectorspecifieke casus, valt op dat er grote verschillen zijn tussen de aanpak, argumenten, voorkeuren, procedures en knelpunten. Het mag logisch lijken dat elke sector, of zelfs elke individuele taak of organisatie, zijn eigen aanpak vereist, maar het laat ook zien dat er weinig coördinatie en consistentie is in het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid. Bovendien wordt er niet of maar zeer beperkt geleerd van eerdere ervaringen of ervaringen van elders (zie ook paragraaf 7.4).

Een voor de hand liggende verklaring zou kunnen zijn dat ministeries er verschillende stijlen van verzelfstandiging en privatisering op na houden, en wellicht ook verschillende stijlen van besluitvorming, bijvoorbeeld een voorkeur voor publiekrechtelijke kaders (wetten) in plaats van contracten.¹⁶⁶³ Anderzijds vallen de casus rond de PTT en de NS onder hetzelfde ministerie (toenmalig Verkeer en Waterstaat), en zijn er maar weinig overeenkomsten te vinden in de besluitvorming en het debat voor die twee casus.

De variatie in de besluitvormingsprocedure en het verloop ervan kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Ten eerste, er kan sprake zijn van een sector- of marktlogica die bepaalde vereisten stelt aan besluiten tot privatisering of verzelfstandiging van bepaalde taken of diensten. Voor bepaalde goederen is het wellicht makkelijker, bijvoorbeeld vanwege technische aspecten, om een markt te creëren, waardoor privatisering meer voor de hand ligt dan verzelfstandiging.¹⁶⁶⁴ Economische theorieën stellen dat bepaalde goederen niet in een markt tot stand kunnen komen; het gaat dan om zogenaamde collectieve goederen waarvan iedereen gebruik kan maken, zonder dat ze er allemaal voor betalen (denk bijvoorbeeld aan het leger dat iedereen beschermt). Op basis van die premisse zouden bepaalde taken of diensten niet kunnen worden geliberaliseerd of geprivatiseerd. In de onderzochte debatten worden dergelijke termen niet gebruikt, maar er wordt wel gesproken over de onwenselijkheid om natuurlijke monopolies, met name netwerken, in private handen te geven.

Een tweede verklaring voor de grote variatie in besluitvormingsprocedures is de verkokering tussen en binnen ministeries, die maakt dat elke afdeling zijn eigen besluitvormingsprocedure, motieven en overwegingen kiest. Omdat de parlementaire behandeling ook langs sectorale wegen plaatsvindt – in de Kamercommissies en door fractiespecialisten – wordt deze verkokerde aanpak in het parlement voortgezet. Dit wordt zelfs nog versterkt door het verloop in fracties na de verkiezingen; nieuwe woordvoerders doen soms debatten over door een gebrek aan kennis over eerdere debatten. Dit bevordert de consistentie in standpunten en besluiten niet (zie ook paragraaf 7.5 over de rol van het parlement). In feite geeft de eerste verklaring een positief beeld van de variatie in besluitvorming; er wordt rekening gehouden met specifieke kenmerken van de casus en er wordt maatwerk geleverd. Verkokering (de tweede verklaring) wordt meestal niet positief beschouwd; de variatie staat dan het vermogen tot leren en verbeteren in de weg.

Er is nog een derde mogelijke verklaring en die betreft de tijdsduur van de besluitvorming; in de meeste casus is die erg lang. Tussentijds kunnen zich allerlei veranderingen voordoen, zowel in maatschappelijk, economisch als politiek-ideologisch opzicht, die leiden tot veranderde inzichten

¹⁶⁶³ Over nationale of sectorale stijlen van verzelfstandiging en privatisering is in de internationale wetenschappelijke literatuur veel geschreven. Uiteindelijk wordt echter vaak geconstateerd dat de onvergelykbaarheid van landen en sectoren het moeilijk maakt om eenduidige conclusies te trekken. Zie bijvoorbeeld: C. Pollitt & G. Bouckaert. (2011, 3rd ed.), *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford, OUP; C. Pollitt, J. Caulfield, A. Smullen & C. Talbot (2004), *How governments do things through semi-autonomous organizations*, Basingstoke, Palgrave MacMillan; T. Christensen & P. Laegreid. (eds.). *Transcending New Public Management: the transformation of public sector reforms*, Aldershot, Ashgate; K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert & P. Laegreid (Eds.) (2012), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 countries*, Basingstoke, Palgrave MacMillan; S. van de Walle (2012), *Vergelykende bestuurskunde* (oratie 28 juni 2012, Rotterdam).

¹⁶⁶⁴ *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*, Onderzoek Sociaal Economische Raad, Kamerstuk II 2009/10, 24 036, nr. 372

en wensen. En er is vaak sprake van wisselende regeringscoalities en zetelverdeling (of zetelbezetting) in het Parlement. Ook dat leidt tot variatie in de beleids- en besluitvorming gedurende het besluitvormings-traject.

De variatie in de beleids- en besluitvorming roept de vraag op of het mogelijk en wenselijk is om op basis van opgedane ervaringen tot een wat meer algemeen afwegings- of besliskader te kunnen komen.¹⁶⁶⁵ Een dergelijk besliskader zou kunnen bijdragen aan meer gecoördineerde en consistente besluitvorming. Deze vraag komt in het hoofdrapport uitgebreid aan de orde. Dit deelrapport maakt alleen een vergelijking tussen de casus op een aantal punten om te bezien wat voor elementen een rol zouden kunnen of moeten spelen in zo'n afwegingskader.

Tabel 7.1 kijkt naar de motieven voor een besluit, het type besluit (wetgeving of anderszins), de publieke belangen die worden geraakt door het besluit, de gekozen vorm van privatisering of verzelfstandiging, en de inrichting van de aansturing (governance) na implementatie van het besluit tot privatisering of verzelfstandiging.

Tabel 7.1. Vergelijking besluitvorming sectorspecifieke casuonderzoeken

	Post/Telefonie	NS	Reïntegratie	Energie
Ministerie	V&W	V&W	SZW	EZ
Periode besluit	1989–1994	1995–2005	2001–2002	2004–2006
Vorm	Privatisering	Verzelfstandiging (staatsdeelneming)	Verzelfstandiging en beoogde privatisering	Verzelfstandiging TenneT (staatsdeelneming), ontvlechting en (regionale) privatisering
Type besluit	Wetgeving, beursgang, verkoop aandelen	Na privaatrechtelijk contract volgde wetgeving	Wetgeving, verkoop van bedrijf (failliet)	Wetgeving maar niet geheel ingevoerd (rechtszaak) Onafhankelijk netbeheer
Motieven	Concurrentiepositie bedrijf	Financieel onafhankelijk, consumentbelang	Politiek compromis i.k.v. SUWI	Leveringszekerheid, tegengaan buitenlandse overname
Publiek belang	Creëren van markt	Consumentbelang, voldoen aan EU-vereisten	Beschermen zwakke groepen	TenneT als netbeheerder, Dte (later Nma) houdt toezicht
Governance	Universele dienstverleningsconcessies; OPTA (ZBO) als toezichthouder in 1997	Concessies voor NS, splitsing NS en ProRail in 2005	Marktmechanisme	

¹⁶⁶⁵ In hoofdstuk 6 wordt ten aanzien van de Kaderwet ZBO gewezen op het afwegingskader dat de commissie-Sint in 1994 presenteerde. Dat gaat echter alleen over verzelfstandiging en wanneer welk type van verzelfstandiging het meest geschikt is.

¹⁶⁶⁶ In de wetenschappelijke literatuur worden diverse categorieën van motieven onderscheiden. Ten eerste bestuurlijke motieven zoals de scheiding van beleid en uitvoering, of het tegengaan van overlap in bestuurlijke rollen («dubbele pet»). Ten tweede, politieke motieven zoals ideologische voorkeuren maar ook patronage. Ten derde, financiële motieven zoals bezuinigingen of winsten door de verkoop van organisatieonderdelen of aandelen. En ten vierde, juridische motieven zoals wettelijke verplichting door bijvoorbeeld EU richtlijnen of de noodzaak van onafhankelijke taakuitvoering. Vaak komen besluiten echter ook voort uit historische en pragmatische overwegingen. Zie: W.J.M. Kickert (1998), *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten*, Alphen aan den Rijn: Samsom.; P. Frissen et. al. (1992), *Verzelfstandiging in het openbaar bestuur*, Den Haag: VUGA; S. van Thiel (2000), *Quangocratization: trends, causes and consequences*, Amsterdam: Thela Thesis.

De tabel laat vooral veel verschillen zien; er zijn bijvoorbeeld verschillende soorten motieven, publieke belangen en sturingsarrangementen. Daar gaan de volgende paragrafen uitgebreid op in.

7.2. Bronnen, motieven, verwachtingen

Na een korte samenvatting van de belangrijkste motieven¹⁶⁶⁶ in de verschillende casus, wordt ingegaan op een aantal gemeenschappelijke bevindingen.

7.2.1. Motieven in de casusonderzoeken

In de casus van telefonie en post is het belangrijkste motief tweeledig: het bedrijf moest mogelijkheden krijgen om ook echt als bedrijf te functioneren, en de overheid wilde geld verdienen aan de verkoop van aandelen. Parallel daaraan, maar wel een fase later begonnen, loopt op EU-niveau de discussie over de liberalisering van de telefonie- en postmarkten. De nationale discussie is vooral gericht op de telefonie en veel minder op de post, maar omdat het een geïntegreerd bedrijf is, wordt ook de post meeverzelfstandigd en -geprivatiseerd. KPN en PostNL hebben nu dominante posities in de markt, mede door hun monopolistisch verleden en de concessies voor universele dienstverlening die in hun bezit zijn. In de casus van de NS zijn ook financiële motieven leidend, in elk geval in het begin; de overheid wil dat de NS financieel zelfstandig wordt en wil niet langer opdraaien voor exploitatietekorten. Daarvoor moet de NS ook echt als een bedrijf kunnen functioneren. In tweede instantie worden andere motieven belangrijker, met name het klantbelang van de burger. De Europese discussie over liberalisering loopt vertraging op, waardoor ook de Nederlandse besluitvorming over concurrentie op of om het spoor lange tijd boven de markt hangt. Uiteindelijk wordt gekozen voor concurrentie om het spoor en krijgt de NS voor het hoofdrailnet een langlopende concessie. Over privatisering wordt kort gesproken maar hiervoor is geen steun in het parlement en dus worden hier verder geen concrete plannen voor ontwikkeld. Wel worden de taakorganisaties uitgeplaatst en als een aparte organisatie opgericht (ProRail); het netbeheer en de dienstverlening worden dus gesplitst. Dit besluit lijkt voornamelijk ingegeven te zijn door problemen op het spoor in de dagelijkse uitvoering van de dienstregeling. Er worden weinig fundamentele motieven genoemd; de discussie concentreert zich op allerlei incidenten en praktische aspecten zoals de taakuitvoering en organisatorische vorm van de nieuwe organisatie.

In de reïntegratiecasus lijkt sprake van politieke uitruil; in haar streven om de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van de sociale zekerheid te verbeteren, wordt besloten om de uitvoeringsinstellingen niet te privatiseren maar te verstatelijken (in een publiekrechtelijk ZBO, het UWV) maar de reïntegratie wel naar de markt te brengen. Het uitkeringsvolume moet worden beheerst en meer mensen moeten weer aan werk worden geholpen. Daartoe wordt een nieuwe structuur bedacht waarin andere (markt)prykkels worden gegeven aan werkgevers en werknemers dan voorheen. De rol van de sociale partners in de besturing van de sector wordt sterk gereduceerd. Het parlement is bezorgd dat alle veranderingen ten koste gaan van de zwakke groepen op de arbeidsmarkt, maar het kabinet stelt dat dat geborgd wordt door de inzet van publieke middelen. Klantbelangen zijn dus een tweede belangrijk motief in de discussie. De Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON) heeft ertoe geleid dat geïntegreerde energiebedrijven vooralsnog niet geprivatiseerd kunnen worden; het netbeheer blijft in overheidshanden. Of dit betekent dat de wet privatisering belemmert of juist mogelijk maakt -want na splitsing is er geen beletsel meer- daarover verschillen de meningen sterk. Dat maakt het lastig om een eenduidig motief aan te wijzen, temeer daar de ministers in het debat wel zeven of acht verschillende motieven noemen. In elk geval speelt de liberalisering van de energiemarkt – ingegeven door de EU-richtlijnen – een zeer belangrijke rol in deze casus; alles is gericht op (eerlijke) marktwerking enerzijds en bescherming van consumenten en nationale belangen anderzijds.

In de generieke debatten (vijfde casus) zijn twee debatten bestudeerd. Ten eerste, de Kaderwet ZBO. Deze is vooral bedoeld om de wildgroei in

regelingen en aantallen ZBO's te verminderen. De door het parlement gewilde uniformiteit wordt echter tegengewerkt door ministeries en het veld. Hierdoor duurt het lang voor de wet tot stand komt en gaat de implementatie ervan moeizaam (blijkens recente evaluaties). Ten tweede het staatsdeelnemingenbeleid. Hiervoor is geen wetgeving ontwikkeld maar wel een aantal beleidsnota's. Overall lijkt het erop dat zowel het beleid als het aantal staatsdeelnemingen over de tijd heen (1996–2007) niet of nauwelijks wijzigt, maar onder de oppervlakte zijn er wel degelijk veranderingen. De belangrijkste is de wijziging in uitgangspunt: van «bij voorkeur afstoten want de overheid is geen ondernemer» naar «beheren van deelnemingen met het oog op publieke belangen». Er worden regelmatig nieuwe deelnemingen opgericht of oude verkocht, maar een vaste kern van deelnemingen zal altijd in overheidshanden blijven, zoals bijvoorbeeld De Nederlandsche Bank. Het borgen van publieke belangen is sinds 2001 een belangrijk motief in het staatsdeelnemingenbeleid; als er geen publiek belang mee is gediend, is er geen reden om deelnemingen aan te houden.

Financiële, bestuurlijke en juridische motieven zijn dus dominant in de discussie. Politiek-ideologische motieven gaan pas later een rol spelen (zie ook paragraaf 7.2.2 over verschuiving in motieven). Opvallend is dat in de discussies niet de fundamentele vraag of er verzelfstandigd of geprivatiseerd moet worden centraal staat, maar meer de operationele vraag hoe. Dit zien we het sterkst bij de NS en bij KPN. Hierdoor gaan discussies vaak over operationele of technische aspecten, zoals de invulling van specifieke prestatiecriteria: het gewicht van brieven, of de punctualiteitsvereisten voor treinen. In de reïntegratiecasus is er ook weinig weerstand tegen het privatiseringsvoorstel maar wel zorg over de bescherming van zwakke groepen; cliëntenbelangen krijgen daarom veel aandacht. Dit lijkt eerder een principieel dan een technisch punt. De generieke debatten over ZBO's en staatsdeelnemingen gaan al iets meer over de vraag of er wel verzelfstandigd of geprivatiseerd moet worden, maar hebben vooral aandacht voor de condities of voorwaarden waaronder dat zou moeten gebeuren. Bij ZBO's schrijft de Kaderwet bijvoorbeeld bepaalde motieven voor, of geeft voorschriften voor de bestuurlijke inrichting en verslaglegging. Voor staatsdeelnemingen geldt dat er een identificeerbaar publiek belang moet zijn dat is gediend met overheidsaandeelhouder-schap. De discussie over de WON in de energiesector is waarschijnlijk het meest principieel omdat het gaat over de wenselijkheid en mogelijkheid van privatisering van energiebedrijven en -netwerken. De ambiguïteit van het voorstel – de meervoudige doelen – maakt het echter lastig om te concluderen of het een wet is die privatisering nu juist mogelijk maakt of tegenhoudt.

7.2.2. Verschuiving in motieven

Aanvankelijk zijn financiële motieven erg belangrijk, bijvoorbeeld bij KPN (geld verdienen aan verkoop aandelen) en de NS (subsidie afschaffen door financiële zelfstandigheid NS), maar in de loop van de tijd worden andere motieven de belangrijkste drijfveren. Die recentere motieven hangen veelal samen met publieke belangen zoals het beschermen van zwakke groepen (reïntegratie) of consumenten (denk bijvoorbeeld aan tariefstelling en afsluitbeleid), zaken als leveringszekerheid en toegankelijkheid van energie, bescherming van Nederlandse netwerken tegen buitenlandse overname, en het tegengaan van misbruik van collectieve middelen (sociale zekerheid).

Financiële motieven verdwijnen dus naar de achtergrond, behalve bij beslissingen over het afstoten of beheren van staatsdeelnemingen. Als aandeelhouder laat het ministerie van Financiën zich leiden door twee overwegingen: de financiële prestaties van een staatsdeelneming en het publieke belang dat gemoeid is met het overheidsaandeelhouderschap in de deelneming. Dit blijkt ook uit de zestien evaluaties die tussen 2003 en 2006 (zie bijlage 5) verschijnen. (zie ook paragraaf 7.3 over sturing)

De introductie van marktwerking of liberalisering is in alle casus een belangrijke motief voor privatisering of verzelfstandiging, al dan niet onder (vermeende) druk van de EU. Nederland loopt zelfs steeds vooruit op EU-richtlijnen over marktwerking en liberalisering (behalve bij de post waar na een aanvankelijke snelle start het besluit tot liberalisering steeds wordt uitgesteld totdat de EU Nederland dwingt tot invoering). Marktwerking, liberalisering, privatisering en verzelfstandiging zijn in de casus nauw met elkaar verweven. De volgorde waarin deze processen plaatsvinden, verschilt echter per casus. De meest aangetroffen volgorde is: eerst verzelfstandigen, dan privatiseren, en dan liberaliseren of marktwerking invoeren. In de casus van de reïntegratie worden deze stappen expliciet in deze volgorde genoemd, onder verwijzing naar KPN. In de praktijk was er bij KPN echter ook wel sprake van enige overlap in de stappen, waarbij verkoop van aandelen en liberalisering elkaar afwisselden. Bij de reïntegratiecasus was de uitgangssituatie ook wat anders; daar bestond al een markt voordat tot verzelfstandiging en privatisering werd overgegaan. In het dossier over de NS wordt er enkele malen over privatisering gesproken – na de «verzelfstandiging» – maar is het uiteindelijk nooit zover gekomen. En qua marktwerking werd gekozen voor concurrentie *om* in plaats van *op* het spoor. In de energiesector is daarentegen juist heel bewust ervoor gekozen om eerst te liberaliseren en daarna pas te privatiseren. Al met al is te constateren dat er geen vaste volgorde is toegepast. Elke volgorde lijkt zijn eigen voor- en nadelen te hebben. Belangrijkere constatering is dat er geen algemene visie of plan lijkt te zijn over de volgorde van verzelfstandiging, privatisering, liberalisering of marktwerking. Soms wordt er wel verwezen naar eerdere (meestal negatieve) ervaringen, maar dat gebeurt niet systematisch (vergelijk paragraaf 7.4). De twee bestudeerde generieke debatten, over de Kadervet ZBO en het staatsdeelnemingenbeleid, bevatten ook geen aanwijzingen over dit soort strategische beslissingen.

Marktwerking wordt gaandeweg een belangrijk motief in de casus. Er wordt veel van verwacht: verbetering van efficiëntie, verbetering van dienstverlening, meer inspraakmogelijkheid voor burgers, enzovoorts. Het is niet duidelijk waarop deze verwachtingen precies zijn gebaseerd, maar ze worden vanaf het begin van de jaren '80 door nagenoeg alle politieke partijen gedeeld – de SP en GroenLinks zijn het meest kritisch.¹⁶⁶⁷ Pas na 2000, als het niet altijd goed blijkt te gaan met geprivatiseerde of verzelfstandigde onderdelen, wordt het parlement kritischer. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de in de casus telefonie en post besproken oproep van het parlement om de OPTA op te richten ter bescherming van de consument. De crisis op het spoor en de financiële problemen voor KPN, begin jaren 2000, leiden tot vragen en discussie in het parlement en tot weerstand tegen plannen van de regering om verder te verzelfstandigen of te privatiseren (zie casushoofdstukken). Bij de NS komt de minister zelf tot herbezinning. In de energiedebatten vragen Kamerleden aanhoudend om criteria voor privatisering van energiebedrijven tussen 1999 en 2002 en nemen geen genoegen meer met afhoudende antwoorden van de minister; er worden moties opgesteld en er vindt een interpellatie plaats. Het parlement gaat uiteindelijk op de rem staan op het gebied van

¹⁶⁶⁷ Overigens is dit niet uniek voor Nederland; in tal van westerse landen werd marktwerking op dat moment gezien als de oplossing voor de financiële problemen van de overheid (zie: C. Pollitt & G. Bouckaert. (2011, 3rd ed.), *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford, OUP.)

privatiseringen in de energiesector, en wil overtuigende argumenten aangereikt krijgen voor vervolgbeslissingen. De interpellatie van het Tweede Kamerlid Crone (2002) die een privatiseringsstop op geïntegreerde bedrijven inleidt, is daar een voorbeeld van. De Wet Onafhankelijk Netbeheer wordt vervolgens door de minister gepresenteerd als structuurmaatregel om de wensen van het parlement op het gebied van privatisering tegemoet te komen.

7.2.3. Meervoudige en internationale motieven

Ten aanzien van doelen, motieven en verwachtingen vallen nog twee dingen op.

Ten eerste, er worden meestal meerdere motieven genoemd bij voorstellen tot privatisering of verzelfstandiging. Bij dergelijke grote operaties is dat ook logisch. In het debat kan daardoor echter wel ambiguïteit ontstaan. In de energiecasus hebben we bijvoorbeeld gezien dat de Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON) door sommigen als privatiseringswet wordt gezien en door anderen als anti-privatiseringswet. Dat leidt misschien wel tot brede steun, maar dat gebeurt om verschillende redenen en met verschillende verwachtingen. Interessant is overigens dat we in meerdere casus hebben gezien dat steun voor of kritiek tegen voorstellen tot privatisering en verzelfstandiging zich niet altijd automatisch langs de bekende partij-ideologische lijnen afspeelt. In het debat over de Kaderwet ZBO was dat bijvoorbeeld te zien; daar stonden liberale partijen aan beide kanten.

De aanwezigheid van vele doelen of motieven in een voorstel tot privatisering of verzelfstandiging heeft nog een ander effect gehad. In de energiecasus bijvoorbeeld werden de ministers die de WON verdedigden in het parlement kritiek op het ene motief af door te wijzen op het belang van andere motieven. Dat maakt een wet dus bijna immuun voor kritiek, zonder dat er garanties zijn over welke motieven of doelen in de praktijk zullen prevaleren – of waarop later zal worden geëvalueerd of de privatisering of verzelfstandiging is geslaagd of mislukt.

Een tweede constatering over de bronnen van beleid inzake privatisering en verzelfstandiging is dat het sterk georiënteerd is op de Nederlandse situatie. Er zijn meerdere redenen waarom het parlement aandacht zou moeten besteden aan internationale aspecten in besluiten tot privatisering en verzelfstandiging: de invloed van EU-beleid, de creatie van internationale markten, interesse van buitenlandse partijen in Nederlandse verzelfstandigde of geprivatiseerde bedrijven maar ook andersom de internationale expansiedrift van Nederlandse verzelfstandigde of geprivatiseerde bedrijven. In de casus zien we wel dat EU-beleid een belangrijk motief is voor besluiten tot verzelfstandiging, privatisering en liberalisering. Ook bestaat er angst voor buitenlandse overnames, met name in netwerkgebonden sectoren (zie casus energie, maar ook KPN en NS). Maar het lijkt soms alsof Kamerleden overvallen worden door internationale investeringen door Nederlandse staatsdeelnemingen, zoals in de casus KPN (aanschaf Duits netwerk) en bij de NS.

7.3. Borging, sturing en verantwoording

Na een kort overzicht van de belangrijkste bevindingen ten aanzien van sturing (ook wel governance genoemd), verantwoording en het borgen van publieke belangen, wordt ingegaan op een aantal gemeenschappelijke thema's.

7.3.1. Borging en sturing in casuonderzoeken

In de casu over telefonie en post wordt geconstateerd dat het parlement op meerdere momenten aandringt op meer waarborgen voor publieke belangen en meer juridische instrumenten om indien nodig bij te kunnen sturen, dan het kabinet voorstelt. Zo wordt bijvoorbeeld in de Telecomwet en Postwet opgenomen dat de Tweede Kamer akkoord moet gaan met AMvB's (wat niet gebruikelijk is). Ook worden extra regelingen over tariefstelling en kruissubsidiëring opgenomen en wil de Tweede Kamer (ex ante) geïnformeerd worden over de emissie en verkoop van aandelen. Dat laatste hoeft volgens de Comptabiliteitswet echter niet, en dus doet de minister dat niet. Wel geeft het kabinet gehoor aan een motie tot oprichting van een onafhankelijk toezichthouder: de OPTA. De belangrijkste discussie ten aanzien van sturing in dit dossier gaat over de rol van aandeelhouder. Het kabinet geeft hier een beperktere invulling aan dan het parlement; het parlement wil via het aandeelhouderschap ook invloed kunnen uitoefenen op de strategie van het bedrijf en de borging van publieke belangen. De EU verbiedt echter de constructie met het zogenoemde Gouden Aandeel (waardoor de overheid ook bij een klein aantal aandelen toch een beslissende stem heeft). Uiteindelijk blijken de concessies aan KPN en (thans) PostNL als universele dienstverlener (UD) het belangrijkste sturingsinstrument te zijn, ook nadat alle aandelen zijn verkocht en de markten geheel zijn geliberaliseerd.

Ook in de casu van de NS geeft het parlement, met name de Tweede Kamer, regelmatig aan behoefte te hebben aan meer sturingsinstrumenten dan er voorhanden zijn. Lange tijd komt er geen wetgeving aan te pas om de «verzelfstandiging» vorm te geven en de sturingsrelatie met de NS in te richten; dat gaat allemaal via privaatrechtelijke contracten. De Kamer is niet betrokken bij de onderhandelingen en krijgt pas achteraf het resultaat te horen. De Kamer is daar bijzonder ontevreden over en zet zelf meermaals onderzoeken uit. Ook wordt de Kamer daarna tussentijds een paar maal vertrouwelijk geïnformeerd door de minister. Het gevoel blijft echter overheersen dat het parlement geen grip heeft op de voortgang van de «verzelfstandiging» en daaruit voortvloeiend de aansturing van de NS en de uitplaatsing van de taakorganisaties (ProRail). Dit wordt nog verergerd door de crisis op het spoor, als de prestaties van de NS achteruitgaan (2001). Al met al leidt dit ertoe dat het debat vooral over operationele en instrumentele zaken gaat, met overheersende aandacht voor de bescherming van de reiziger (consument) zoals in de discussie over tariefstijgingen. De Kamer verwordt hierdoor vaker tot medebestuurder, ten koste van haar rol als medewetgever (zie ook paragraaf 7.5). Zo wordt er nauwelijks aandacht besteed aan de samenhang tussen beslissingen over de NS en andere dossiers over marktwerking in het openbaar vervoer. Door alle vertraging in het dossier worden contracten en concessies steeds verlengd en duurt het lang totdat de verhoudingen tussen de NS, ProRail en de rijksoverheid formeel (wettelijk) zijn geregeld. Bij de reïntegratie is veel haast; het tijdsplan voor de drie stappen in het privatiseringsproces (interne ontvlechting, externe verzelfstandiging, privatisering) is kort, en er wordt zelfs op aan gedrongen om het nog sneller te doen (door de ingangsdatum te vervroegen). Veel van de praktische implementatie van de verzelfstandiging en privatisering ligt in handen van de arbeidsvoorzieningsorganisatie zelf; de minister stelt dat hij daar geen controle over heeft. De Tweede Kamer heeft gedurende het gehele proces vooral oog voor twee zaken: de bescherming van zwakke groepen op de arbeidsmarkt en het zo snel en goedkoop mogelijk in de markt zetten van Kliq NV. Wat de snelheid betreft, valt bijvoorbeeld op dat Kliq NV (staatsdeelneming) uiteindelijk wordt opgericht zonder dat er

duidelijkheid is over de openingsbalans; de Kamer is daar wel kritisch over maar stemt toch in met de verzelfstandiging. Wat betreft het laag houden van de kosten van het privatiseringsproces neemt de Kamer de motie-Wilders c.s. aan, waardoor Kliq tegen de zin van de minister geen omzetsgarantie meekrijgt. Dat is uiteindelijk waarschijnlijk mede-oorzaak van het faillissement van Kliq (hetgeen ook het behalen van de eerste doelstelling bemoeilijkt).

De WON moet de privatiseringsimpasse in de energiesector doorbreken. Het parlement kan de aandeelhouders van energiebedrijven, meestal provincies en gemeenten, niet tegenhouden – al zou ze dat wel willen – als deze besluiten tot verkoop van hun aandelen en bedrijven, maar willen het netbeheer (een natuurlijk monopolie) veilig stellen. Splitsing wordt daarom verplicht gesteld, ook al schrijven de EU-richtlijnen zo'n vergaande splitsing niet voor. Een dergelijke maatregel zorgt weliswaar in theorie voor een marktstructuur waarin privatiseren voor een groot deel van de Kamer acceptabel is, toch wenst de Kamer een toekomstige sturende en regievoerende rol van de nationale overheid bij de herstructurering van de sector. Dit is typerend voor de wens van de Kamer om meer interveniërend op te treden. De ministers in dit dossier zien meer in het scheppen van voorwaarden voor goede marktwerking, bijvoorbeeld door toezicht, om de borging van publieke belangen zoals betrouwbaarheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid van energie veilig te stellen. Omdat de Eerste Kamer niet overtuigd is van die gunstige effecten van marktwerking houdt ze implementatie van de wet lange tijd tegen door naast de wet de motie-Doek/Sylvester aan te nemen; de verwachting is dat splitsingen dan ook niet door hoeven te gaan. Dat blijkt echter een misrekening; in 2007 wordt toch besloten om het splitsingsonderdeel in werking te laten treden. Er loopt nog altijd een rechtszaak tussen de overheid en energiebedrijven over de vraag of het splitsingsonderdeel van de WON in strijd is met het Europees recht.

De Kaderwet ZBO is bij uitstek een voorbeeld van een poging om via wetgeving te sturen. De toepassing van de Kaderwet verloopt echter moeizaam; er worden veel uitzonderingen gemaakt, zo blijkt uit een recente evaluaties door het ministerie van BZK en de Algemene Rekenkamer. Dit is mogelijk doordat de Kaderwet veel ruimte biedt om ervan af te wijken. De Kamer voegt wel een aantal bepalingen aan de Kaderwet toe die extra mogelijkheden bieden om te sturen, zoals een bepaling dat burgers/klanten meer inspraak moeten krijgen en een zogenoemde horizonbepaling die voor elk ZBO een vijfjaarlijkse evaluatie voorschrijft (maar zie paragraaf 7.4 daarover).

Het staatsdeelnemingenbeleid berust op twee pijlers: de financiële prestaties van staatsdeelnemingen en het publieke belang dat met de staatsdeelneming is gemoeid. In de nota's uit 1996, 2001 en 2007 worden hiervoor verder geen concrete criteria of aanwijzingen gegeven; dat moet per organisatie worden uitgewerkt. Dat gebeurt ook in de evaluaties van staatsdeelnemingen, die aan de hand van een vragenlijst over publieke belangen worden uitgewerkt. Debatten in de Tweede Kamer spitsen zich dan ook meestal toe op individuele organisaties, en veel minder op de algemene uitgangspunten van het beleid – die blijven erg algemeen.

7.3.2. Rijdende treinen, kettingreacties en op de rem staan

Wat opvalt in een aantal debatten is de grote tijdsdruk waaronder beslissingen moeten worden genomen, terwijl tegelijkertijd valt te constateren dat de meeste besluitvormingsprocessen behoorlijk lang duren (zie figuur 7.2). Bij de NS duurt het tien jaar voor de wetgeving in werking treedt. Bij de behandeling van de Kaderwet ZBO zit tussen het

wetsvoorstel en de inwerkingtreding zeven jaar en de privatisering van KPN duurt acht jaar. In andere dossiers is de onderzochte beslissing snel genomen (binnen twee jaar, zie reïntegratie en WON) maar maakt deze onderdeel uit van een langer lopend proces (herstructurering sociale zekerheid, liberalisering energiemarkt).

Figuur 7.2. Tijdslijn besluitvormingsprocessen casus

	PTT	NS	Reintegratie	WON	ZBO	SD-beleid
1984–86	Adviezen commissies					
1989	Oprichting KPN NV					
1992		Advies Wijffels				
1993		Onderhandeling NS			Adviezen commissies	
1994	Beursgang KPN				Rapport Rekenkamer	
1995	Verkoop aandelen start	Contract met NS			Nota herstel primaat	
1996				Nota, EU richtlijnen en Elektriciteitswet	Aanwijzingen voor ZBO's	Nota SD: afstoten
1997	Oprichting OPTA	Beleidskader spoor				
1998	Splitsing KPN en TPG + Liberalisering telefonemarkt voltooidt			Liberalisering energiemarkt begint		
1999		Nota 3 ^e Eeuw spoor Rapport Rekenkamer	SUWI nota's	Onduidelijkheid over criteria privatiseringen		
2000	Verkoop aandelen in tranches		Oprichting Kliq NV		Voorstel Kaderwet	
2001		Herbezinning + crisis op spoor	Wet SUWI en Wet verzelfst. CBA in werking			Nota SD: afstoten
2002			Kliq in problemen	Privatiseringsverbod	TK akkoord	
2003		Concessie- en Spoorwegwet in werking				
2004				Liberalisering volledig I&I wet regelt toezicht	Kohnstamm-rapport	
2005		Oprichting ProRail	Kliq failliet	WON discussie in parlement, motie- Doek/Sylvester		
2006	Overheid verkoopt laatste aandelen KPN				EK akkoord	
2007				Splitsingen van bedrijven; rechtszaken tegen Staat	wet in werking	Nota SD: publieke belangen
2009	Liberalisering postmarkt voltooid					
2010				Privatiseringsverbod netten		

De tijdsdruk en haast die gemeend is met beslissingen worden op verschillende manieren verwoord, bijvoorbeeld met metaforen zoals rijdende treinen of kettingreacties. De Kamers worden soms onder druk gezet om akkoord te gaan met voorstellen onder dreiging dat anders allerlei andere besluiten vertraging oplopen; de NS-casus is daar een treffend voorbeeld van. Soms gaat het Parlement daar morrend mee akkoord (zie bijvoorbeeld de casus van de reïntegratie), maar andere keren gaat ze op de rem staan en stemt niet eerder in met een voorstel dan nadat er aanvullingen of wijzigingen zijn aangebracht conform haar wensen (zoals bij het hoofdlijnencontract met de NS in 1995). Ondanks de lange duur van de trajecten valt op dat veel beslissingen inzake sturing, verantwoording, controle en borging pas gaandeweg worden genomen, bijvoorbeeld omdat blijkt dat er aan bepaalde zaken niet is gedacht of niet zo goed werken als werd gehoopt. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de oproep van het parlement om de toezichthouder OPTA in te stellen (dat was niet voorzien in de originele plannen) of bij de weerstand tegen de verkoop van de laatste tranche aandelen van KPN (terwijl de EU al had aangegeven dat de Gouden Aandeel-constructie niet was toegestaan) en bij de discussie over de juridische vorm van ProRail. Bij de aanvang van privatiserings- en verzelfstandigingsplannen blijkt vaak geen masterplan te zijn waarin is nagedacht over de sturingsconsequenties. Een andere interpretatie van deze constatering kan zijn dat de wensen van de Kamer op dit punt onvoldoende zijn voorzien door de regering.

Een tweede observatie vanuit de casuonderzoeken hangt hiermee samen; de regering lijkt vaak meer over te willen laten aan de markt dan het parlement. Veel van de interventies van het parlement zijn erop gericht om – door middel van vooral juridische instrumenten – directer te kunnen sturen of ingrijpen (zie ook paragraaf 7.5 over rol van parlement). Dit betreft zowel het organiseren van toezicht en sturing na een privatisering of verzelfstandiging, als de wijze waarop democratische verantwoording wordt afgelegd, en de borging van publieke belangen. Het casuonderzoek van de energiesector laat dit goed zien, bijvoorbeeld de aanvullende regelingen inzake het afsluitbeleid door energie- en netbedrijven, maar ook als de minister door de Kamer wordt gevraagd om te gaan overleggen met de aandeelhouders van de energiebedrijven. Deze interventies zijn erop gericht om het primaat van de politiek te behouden; dat is zelfs letterlijk het primaire motief voor de Kaderwet ZBO.

7.3.3. Publiekrechtelijke kaders

Het parlement roept de regering regelmatig op om zaken aangaande privatisering en verzelfstandiging te regelen via publiekrechtelijke kaders, dat wil zeggen via wetgeving. In alle casu komt het uiteindelijk ook tot wetgeving maar soms duurt dat erg lang, zoals bij de NS. In die casu verzet de Kamer zich tegen het gebruik van privaatrechtelijke contracten¹⁶⁶⁸ en benadrukt keer op keer het belang van wetgeving om zaken goed te regelen. Ook in het debat over de Kaderwet ZBO speelt deze opvatting een belangrijke rol. Alhoewel het geloof in de noodzaak en heilzame werking van publiekrechtelijke kaders door vrijwel alle fracties wordt gedeeld, wordt nergens echt uitgelegd waarom privaatrechtelijke instrumenten niet even geschikt zouden kunnen zijn. (Anderzijds leggen ministers dat ook niet echt uit.) Het staatsdeelnemingenbeleid bijvoorbeeld heeft helemaal geen wettelijke grondslag; dat bestaat alleen uit een aantal beleidsnota's. Desondanks wordt er meerdere keren naar verwezen in de debatten van de sectorspecifieke casu, en worden de algemene principes ook toegepast in de specifieke besluiten over de casu,

¹⁶⁶⁸ Het is overigens maar de vraag in hoeverre hier ook echt sprake is van een contract in de juridisch-privaatrechtelijke of economische zin. Er is niet echt sprake van een vrijwillig contract tussen gelijkwaardige partners. Beide partijen hebben geen alternatief; er is eerder sprake van een bilateraal monopolie. (J.E. Lane (2000), *New Public Management: an introduction*, London: Routledge.)

bijvoorbeeld bij de inrichting van TenneT, Klij en NS. Ook wordt er regelmatig gewerkt met concessies, zie bijvoorbeeld de Concessiewet voor de NS en de Universele Dienstverleningsconcessies voor post en telefonie.

Eén nadeel van het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten komt uit het onderzoek in elk geval heel duidelijk naar voren; de Eerste Kamer wordt dan niet betrokken bij besluiten over privatisering en verzelfstandiging. Bij de beslissingen over de NS duurt het inderdaad heel lang voor de Eerste Kamer zich kan uitspreken over de verzelfstandiging van de NS en de oprichting van ProRail. Anderzijds is in de casus van de reïntegratie geconstateerd dat de Eerste Kamer zich ook al in een vroeg stadium – op eigen initiatief – kan uitspreken over bepaalde voorgenomen beslissingen, zelfs als er nog geen wetsvoorstel is. En ook de begrotingsdebatten lenen zich voor vragen en discussie over toekomstige voorstellen (zie meer hierover in paragraaf 7.5 over de rol van het parlement).

Naast wetgeving wordt ook gebruik gemaakt van toezicht als juridisch instrument om bijvoorbeeld markten te reguleren of publieke belangen te borgen. Dat gebeurt in sommige casus explicieter (Dte bij energie, OPTA bij post en telefonie) dan in andere casus (toezicht op reïntegratie geschiedt gewoon door de minister).¹⁶⁶⁹ Vermeldenswaard is dat veel onafhankelijke toezichthouders zelf ook verzelfstandigde organisaties zijn (ZBO's). Dat geldt bijvoorbeeld voor de NMa, waarvan de vervoerkamer toeziet op onder andere de beheerders en gebruikers van het spoor zoals ProRail en NS.

7.3.4. Wel of geen splitsing?

In netwerkgebonden sectoren, zoals telefonie, spoorwegen en energie, wordt vaak gesproken van een natuurlijk monopolie. In die situaties wordt ervoor gekozen om het eigendom en/of het beheer van het netwerk in overheidshanden te houden. Dat is in het algemeen (of nationaal) belang en voorkomt misbruik van monopoliemacht of ongewenste overnames. Onafhankelijk netbeheer wordt ondergebracht bij een onafhankelijke partij, zoals ProRail (NS) en TenneT (energie). Voor de telefonie is geen beslissing genomen om het netbeheer af te splitsen. Op basis van het dossier is niet te achterhalen waarom daar ook niet echt over gediscussieerd is, maar de meeste betrokkenen zien er desgevraagd vandaag de dag weinig risico's in. Zij stellen dat er voldoende checks and balances zijn: er is een concessie op grond waarvan de overheid eisen kan stellen aan het netbeheer; de komst van het mobiele netwerk heeft de kracht van het natuurlijk monopolie behoorlijk verminderd; en alle markspelers hebben toegang tot het netwerk.¹⁶⁷⁰ Bovendien is er een toezichthouder ingesteld (OPTA) die erop toeziet dat KPN, of anderen, geen misbruik maken van hun marktmacht en -positie.

De splitsing (ontvlechting) van taken of bedrijfsonderdelen, of de splitsing van het netwerk en dienstverlening wordt als een belangrijke waarborg gezien om (1) publieke belangen te kunnen beschermen dan wel (2) als sturingsinstrument om marktwerking te reguleren. Zo kan splitsing van commerciële en wettelijke taken worden gebruikt om kruissubsidiëring tegen te gaan.

Splitsing komt in verschillende varianten voor. De meest vergaande vorm is naar voren gekomen in de energiecasus (zie voor meer varianten de uitleg in hoofdstuk 5). Volgens de door ons geraadpleegde deskundigen is de splitsing van een netwerk en dienstverlening meer gebaseerd op ideologische of politieke gronden dan op economische of organisatorische. Zij stellen dat de borging van publieke belangen en het reguleren van markten op verschillende manieren kan worden bereikt en dat

¹⁶⁶⁹ Het instellen van onafhankelijke toezichthouders na privatisering of verzelfstandiging komt veel voor, zozeer zelfs dat Power spreekt van een «audit explosion» terwijl andere auteurs spreken van de rereguleringsparadox. Zie: M. Power (1994), *The audit explosion*, UK, Demos.

¹⁶⁷⁰ Over onafhankelijk netbeheer en capaciteitsmanagement, zie bijvoorbeeld E. Ten Heuvelhof, K. Koolstra en H. Stout (red.) (2001), *Capaciteitsmanagement, beslissen over capaciteit van infrastructuur*, Lemma, Utrecht.

splitsing niet altijd nodig is.¹⁶⁷¹ Een bijkomend argument voor het parlement om te splitsen lijkt de angst voor vervreemding van Nederlandse bedrijven te zijn (zoals in de energiecassus), of een verlies aan politieke controle.

Overigens wordt in het buitenland lang niet altijd tot splitsing besloten. Nederland lijkt daarin verder te gaan dan andere landen. Dat geldt met name voor de energiesector, maar in lichtere mate ook voor de spoorwegen. Dit past overigens wel in een patroon; ook bij de liberalisering van markten loopt Nederland vaak voorop.

7.3.5. Publieke belangen

Alhoewel er in de parlementaire debatten veel over publieke belangen wordt gesproken, blijft vaak onduidelijk wat ze nu precies zijn. Dat komt omdat er geen eenduidige definitie is. De WRR heeft in 2000 een definitie gegeven die nog vaak wordt gebruikt: een publiek belang is een belang dat de overheid zich aantrekt, en dat zonder die bemoeienis waarschijnlijk niet (of niet goed) kan worden gediend.

Er zijn verschillende soorten publieke belangen: inhoudelijke belangen (zoals volksgezondheid) en procedurele belangen (zoals rechtszekerheid). Meer recent is door de WRR onderscheid gemaakt tussen individuele en maatschappelijke belangen gemaakt, ervanuitgaande dat sommige belangen alleen individuen raken en andere belangen de samenleving als geheel.¹⁶⁷² Publieke belangen kunnen bovendien tegenstrijdig¹⁶⁷³ zijn, bijvoorbeeld het economische belang van meer energiecentrales (werkgelegenheid, verkoop van stroom aan het buitenland) versus ecologische belangen (meer CO₂-uitstoot is slecht voor het milieu). Waarschijnlijk is het nodig om per casus te omschrijven welke publieke belangen er spelen. Dit is bijvoorbeeld gedaan in de energiecassus; daar wordt onderscheid gemaakt tussen belangen zoals betrouwbaarheid, toegankelijkheid, leveringszekerheid, duurzaamheid, en zo meer. Dat onderscheid is echter gemaakt door de onderzoeker en is niet op die manier terug te vinden in het parlementaire debat of in het wetsvoorstel. Een dergelijke gedegen analyse van publieke belangen komt in geen enkele parlementair casusdossier voor.¹⁶⁷⁴ De invulling van wat een publiek belang is, of en hoe het in geding is, en welke oplossing daarvoor het meest geschikt is, lijkt daarom vaak een politieke keuze. Dat zou ook verklaren waarom er op zoveel verschillende manieren mee wordt omgegaan; soms door concessies, soms door splitsing, soms door toezicht, soms door contracten, enzovoorts. Er blijkt overigens veel onduidelijkheid te bestaan over de mogelijkheid om publieke belangen te borgen door middel van het publiek aandeelhouderschap. Daarover gaat de volgende paragraaf.

In de onderzochte casus worden twee belangen het meest genoemd: het realiseren van (eerlijke) marktwerking, en de noodzaak van consumentenbescherming. Met name dat laatstgenoemde belang komt vaak pas wat later in beeld (zie paragraaf 7.2). Die verschuiving laat zien dat publieke belangen niet statisch zijn maar in de loop van de tijd kunnen veranderen, zich ontwikkelen, en meer of minder belangrijk kunnen worden. Zo wordt in de energiecassus het belang van duurzame energieopwekking als neveneffect van de WON pas later in het debat genoemd (zie casus hoofdstuk). Over het belang van de consumentenbescherming wordt ingegaan in paragraaf 7.4 en 7.5.

¹⁶⁷¹ De WRR (2000) onderscheidt 3 borgingsmechanismen: hiërarchie (wet- en regelgeving, toezicht), de markt (concurrentie, contracten) en netwerken (zelfregulering).

¹⁶⁷² WRR. (2012). *Vertrouwen in de burger*. Den Haag. [zie www.wrr.nl]

¹⁶⁷³ H. Stout (2007), *Weerbare Waarden, borging van publieke belangen in nutssectoren* (oratie), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.; J.A. de Bruijn en W.M. Dicke (2006), «Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors», *Public administration*, 84, 717–737; Veeneman, W., W. Dicke & M. De Bruijne. (2009). From clouds to hailstorms: a policy and administrative science perspective on safeguarding public values in networked infrastructures. *International Journal of Public Policy*, 4(5), 226–246.

¹⁶⁷⁴ In de evaluaties staatsdeelnamebeleid (zie bijlage 5) worden wel publieke belangen benoemd, evenals in de rapporten van het ministerie van Economische Zaken en de SER (beide uit 2008) over privatisering en marktwerking.

7.3.6. De rol van aandeelhouder als sturingsinstrument

Kamerleden lijken vaak meer te verwachten van het aandeelhouderschap dan de regering; zij zien het aandeelhouderschap als instrument om te kunnen sturen of invloed uit te oefenen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de discussie over het Gouden Aandeel in de casus post en telefonie. Dat is echter niet in lijn met het staatsdeelnemingenbeleid (zie hoofdstuk 6 van dit rapport). In de nota's staatsdeelnemingenbeleid wordt gesteld dat een staatsdeelneming wordt behouden zolang er een publiek belang mee is gemoeid dat zonder aandeelhouderschap niet zou worden gerealiseerd. Vanuit het ministerie van Financiën wordt dit eng geïnterpreteerd; het oprichten of aangaan van een staatsdeelneming als zodanig is bedoeld om een publiek belang te borgen (zie formulering in nota's 1996, 2001 en 2007). Het aandeelhouderschap moet zich verder vooral richten op het belang van het bedrijf, en niet op het algemeen (publiek) belang. De evaluaties van staatsdeelnemingen (verschenen tussen 2003 en 2006, zie bijlage 5 van dit rapport) en de jaarverslagen over het staatsdeelnemingenbeleid (verschenen vanaf 2006) leggen dan ook sterk de nadruk op de financiële prestaties van de staatsdeelnemingen. Inhoudelijke (beleids)prestaties zijn minder doorslaggevend voor de aandeelhoudersrol en beslissingen over het aanhouden of afstoten van deelnemingen. Kamerleden uiten echter regelmatig de wens om het aandeelhouderschap ook te gebruiken om beleidsprioriteiten te realiseren of toezicht te houden (bijvoorbeeld via benoeming van commissarissen). Wat dat laatste betreft, kan worden vermeld dat het beleid van de rijksoverheid al enige tijd is om geen overheidscommissarissen te benoemen¹⁶⁷⁵ – toen de crisis op het spoor in 2001 op zijn hoogtepunt was werd contrair aan dit beleid en bij uitzondering toch gekozen voor de benoeming van twee overheidscommissarissen. Hier is dus sprake van spanning tussen de wens van de Kamer om te sturen via het aandeelhouderschap en het vigerende beleidsuitgangspunt.

¹⁶⁷⁵ R.E. van der Linde, Y. Peters en M.F.C. Hendriks, «Commissarissen van overheidswege en deelnemingen rijksoverheid: de overheid als zakelijk aandeelhouder», *Tijdschrift Privatisering*, jrg. 8, nr. 6, p. 20–23.

¹⁶⁷⁶ Als er geen financiële opbrengsten te verwachten zijn, kan besloten worden om het aandeelhouderschap door het vakdepartement te laten vervullen. Dan wordt gesproken van een beleidsdeelneming. Dit is bijvoorbeeld het geval bij ProRail. In het overzicht van deelnemingen (in bijlage 3 van dit rapport) staat bij alle deelnemingen vermeld wie de aandelen beheert.

¹⁶⁷⁷ Niet te verwarren met het opdrachtgeverschap van UWV en gemeenten in de casus reïntegratie; daar ging het om het inkopen van reïntegratiediensten.

¹⁶⁷⁸ P.J. Plug, R. Timmerman, A. Dekker, S. Fooij en S. ten Have (2004), *Aansturen van zelfstandige organisaties: het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering*, Berenschot.; S. Van Thiel, A. Jansen, R. Timmerman en P. Plug (2004), «Competenties voor relatiemanagement: tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie» in: *Bestuurswetenschappen*, 68, 495–514; M.J.W. van Twist & P.J. Plug (1998), «Een moeizame verbinding: over de vormgeving van interfaces bij kerndepartementen», *Beleidsanalyse*, 98/3, p. 15–22; S. van Thiel (ed.) (2004), *Governance van uitvoeringsorganisaties*, Apeldoorn: Kadaster.

De rol van aandeelhouder wordt meestal¹⁶⁷⁶ vervuld door het ministerie van Financiën; de rol van beleidsmaker en opdrachtgever¹⁶⁷⁷ voor de uitvoeringsorganisatie berust bij het vakdepartement (voor de NS bijvoorbeeld thans het ministerie van Infrastructuur en Milieu). Dat verklaart ook waarom in de parlementaire debatten die zijn geanalyseerd in de casushoofdstukken de minister van Financiën het woord voert als het gaat over bijvoorbeeld Kliq NV (zie de casus reïntegratie). De rollen van aandeelhouder en opdrachtgever kunnen in de praktijk overigens botsen. Immers, een aandeelhouder wil vooral een goed rendement en continuïteit van het bedrijf (en zijn investering) terwijl de opdrachtgever bepaalde (beleids)doelen wil realiseren, tegen zo laag mogelijke kosten. Sommige ministeries lossen dit op door onderling overleg, of door het aanwijzen van zogenoemde interfaces (personen of afdelingen) die alle communicatie met een organisatie kanaliseren. De praktijk laat echter zien dat er nogal veel verschillen zitten in de aanpak hiervan alsmede in de ontwikkeling van goede organisatorische samenwerking.¹⁶⁷⁸ Dit is ook bevestigd in interviews met (oud)-ambtenaren die hierbij betrokken zijn (geweest).

7.3.7. Alternatieve vormen van verantwoording

In een aantal debatten in de casusonderzoeken wordt gerefereerd aan andere vormen van verantwoording, zoals het vergroten van inspraakmogelijkheden voor klanten (burgers) of door directe contacten en informatie-uitwisseling tussen ZBO's en het parlement. Dergelijke

verwijzingen kwamen bijvoorbeeld naar voren bij de behandeling van de Kaderwet ZBO maar ook bij het debat over de privatisering van de reïntegratie. Ze worden echter niet altijd opgevolgd. In de Kaderwet ZBO wordt weliswaar een artikel opgenomen over burgerinspraak en in de sociale zekerheid (casus reïntegratie) wordt een landelijke cliëntenraad ingesteld, maar directe contacten tussen verzelfstandigde organisaties en het parlement worden niet geïnstitutionaliseerd – zoals bijvoorbeeld wel het geval is in het Verenigd Koninkrijk. Het primaat van de politiek en de zogenoemde Oekaze van Kok (die contacten tussen ambtenaren en parlementsleden verbiedt) blijken maatgevend; alle communicatie over ZBO's en staatsdeelnemingen moet via de minister lopen. Voor beleidsbeslissingen en het toezicht op uitvoeringsorganisaties is dat staatsrechtelijk ook correct, maar ook voor informatie-uitwisseling worden in de door ons geanalyseerde debatten geen voorzieningen getroffen anders dan dat informatie door de minister aan het parlement wordt verstrekt. In de praktijk zijn echter tal van nieuwe vormen van verantwoording ontwikkeld. Zo is bijvoorbeeld in 2001, in reactie op het wetsvoorstel van de Kaderwet ZBO dat in de Tweede Kamer voorlag, het Handvest Publiek Verantwoorden¹⁶⁷⁹ opgesteld door een aantal ZBO's. Inmiddels heeft de Handvestgroep ook een gedragscode opgesteld en een visitatiecollege ingesteld dat deelnemende ZBO's evalueert (zie bijlage 3 over evaluaties van ZBO's). Deze nieuwe vorm van verantwoording wordt ook wel horizontale verantwoording¹⁶⁸⁰ genoemd en kent tal van vormen waaronder klantenpanels en benchmarks.¹⁶⁸¹ In hoeverre het parlement, ministeries, burgers en de media gebruik maken van deze mogelijkheden en informatie is niet onderzocht door de parlementaire onderzoekscommissie.

7.4. Effecten, evaluaties en ingrepen

Na een kort overzicht van de bevindingen over evaluaties en verwachte effecten in de casuonderzoeken worden drie thema's besproken: (1) het evalueren van privatiseringen en verzelfstandigingen c.q. het gebruik van informatie uit evaluaties; (2) de effecten voor de burger; en (3) het gebruik van ervaringen met privatiseringen en verzelfstandiging uit andere sectoren en andere landen.

7.4.1. Effecten en evaluaties in de casuonderzoeken

Wat het meest opvalt in de paragrafen van de casushoofdstukken over evaluaties is dat de besluiten tot privatisering en verzelfstandiging als zodanig eigenlijk zelden of nooit geëvalueerd worden. In de casus NS adviseerde de commissie-Wijffels om dat wel te doen, maar is dat niet doorgegaan. In de reïntegratiecasus wordt het faillissement van Kliq niet geëvalueerd, en ook de privatisering van KPN is niet geëvalueerd van overheidswege.¹⁶⁸²

Evaluatiestudies die wel zijn uitgebracht, gaan merendeels over de prestaties van de geprivatiseerde of verzelfstandigde organisaties (paragraaf 7.3 beschrijft welke prestaties en effecten werden verwacht) en over de effecten van liberalisering of marktwerking (zie bijvoorbeeld in de casus post en de casus reïntegratie). Over het proces van verzelfstandiging of privatisering worden meestal geen uitspraken gedaan – laat staan over de kosten die ermee gemoeid waren. Nulmetingen zijn zeer uitzonderlijk en in de onderzochte casus niet aangetroffen.

De privatisering van de telefonie wordt o.a. door de OPTA succesvol genoemd; het nieuwe bedrijf levert goede prestaties en de markt voor

¹⁶⁷⁹ Zie www.publiekverantwoorden.nl

¹⁶⁸⁰ T. Schillemans, *Verantwoording in de schaduw van de macht: horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties* (dissertatie), Utrecht: Lemma, 2008.

¹⁶⁸¹ Zie Rijksbrede Benchmarkgroep op www.rbbgroep.nl

¹⁶⁸² Uiteraard zijn er wel wetenschappelijke studies gedaan naar privatisering en verzelfstandiging, zoals bijvoorbeeld van het Loodswezen (Frissen et al.), de Postbank (Van Engelen), KPN (Davids), SUWI (Bekke en Van Gestel), de NS en energie (Veraart). Ook de SER en het Ministerie van Economische Zaken hebben onderzoek gedaan, evenals economische onderzoeksinstituten zoals het SEO. In de casushoofdstukken is gebruikt gemaakt van dergelijke bestaande studies als achtergrondinformatie (zie referenties aldaar).

telefonie is gegroeid, met name in aantal aanbieders. De technologische ontwikkelingen, zoals mobiel bellen en internet, hebben hier in grote mate aan bijgedragen. Desondanks heeft KPN nog altijd een zeer dominante positie op de markt.

Het postbedrijf presteert na de afsplitsing van de telefonie in financieel opzicht goed, al zijn de voordelen voor de consument beperkt. Er is maar weinig concurrentie op deze markt (één andere landelijke aanbieder op het gebied van brievenpost) en door dalende consumptie zal de omvang en kwaliteit van de universele postdienst waarschijnlijk niet gehandhaafd kunnen worden. Zo ligt momenteel een voorstel voor in het parlement om de postbestelling op maandag af te schaffen. De tarieven blijven laag dankzij de UD-concessie (waarover jaarlijks wordt gerapporteerd), maar direct betrokkenen concluderen dat de liberalisering van de postmarkt eigenlijk mislukt is.

Over de prestaties van de NS wordt regelmatig door verschillende partijen gerapporteerd, bijvoorbeeld door de NS zelf in het kader van de prestatieafspraken en in verschillende parlementaire onderzoeken door de Tweede Kamer. Dat geeft een wisselend beeld, niet in de laatste plaats doordat grote incidenten (uitval van stroom, slecht weer) veel aandacht krijgen. De meest recente rapporten, bijvoorbeeld «Spoor in Beweging» (2009), laten zien dat de sturing van ProRail door de minister verbeterd kan en moet worden. De uitgebreide analyse en evaluatie van verschillende sturingsmodellen waartoe de motie-Wolfson opriep, is wel uitgevoerd maar het kabinet is in samenspraak met de sector tot het oordeel gekomen dat de huidige situatie gehandhaafd wordt.

Omdat SUWI als groot project wordt aangemerkt, zijn er veel rapportages over verschenen, inclusief over de privatisering van de reïntegratie. Die evaluaties gaan echter meer over de ontwikkeling van de markt voor reïntegratiediensten dan over de effecten voor de burger (als klant of anderszins). In de onderzoeksperiode blijkt dat de reïntegratiemarkt wel volop in ontwikkeling is, dat er tal van nieuwe aanbieders opkomen, maar dat met name gemeenten moeite hebben om overzicht te krijgen om op een goede manier diensten in te kopen. De markt is ondoorzichtig en het is niet duidelijk hoe prijsvorming tot stand komt. De aanbodkant van de markt doet het dus beter dan de vraagkant. Wat de effecten zijn van de marktwerking in termen van een daling van het aantal werklozen kan op het moment van het laatste trendrapport (2006) niet worden vastgesteld. Klanten zijn wel tevredener. Dit rapport is niet besproken in het parlement. Over het faillissement van Kliq is niet gerapporteerd en ook niet gedebatteerd in het parlement.

Of de Wet Onafhankelijk Netbeheer tot betere marktwerking en dus gunstige effecten voor de afnemers van energie zal gaan leiden, is wel onderwerp van onderzoek geweest (o.a. door het CPB) maar het blijkt erg lastig om dat te schatten. Daarom worden, op voorstel van de Tweede Kamer, aanvullende maatregelen genomen om afnemers (burgers) te beschermen tegen bovenmatige tariefstijgingen. Op die manier wordt voorkomen dat energiebedrijven de kosten van splitsing en privatisering op de burger kunnen afwentelen. Er zijn verder geen studies bekend van prestatieverschillen tussen gesplitste en geïntegreerde bedrijven.

Ingevolge de Kaderwet ZBO moeten ZBO's elke vijf jaar worden geëvalueerd. Onderdeel van die evaluatie is de vraag of het ZBO haar juridische vorm moet behouden, of dat deze gewijzigd dient te worden. Bijlage 4 geeft een overzicht van de evaluaties van ZBO's die zijn opgenomen in het ZBO-register, voor zover wij die hebben kunnen traceren. Het overzicht laat zien dat de evaluaties overwegend door externe partijen (adviesbureaus) of de ZBO's zelf worden uitgevoerd. Het merendeel van de evaluaties is aangeboden aan de Tweede Kamer, maar analyse van

parlementaire stukken¹⁶⁸³ en navraag bij een aantal griffiers van de Tweede Kamer leert dat er eigenlijk maar zelden echt gebruik wordt gemaakt van de inhoud van de rapporten. Dat geldt overigens evenzeer voor de Eerste Kamer. (Een analyse van de inhoud van de rapporten past helaas niet binnen de opzet en het tijdsbestek van het parlementaire onderzoek; het gaat om meer dan 100 organen die soms meermaals zijn geëvalueerd.)

De Kaderwet ZBO zelf is ook geëvalueerd; in 2012 zijn evaluaties uitgebracht door het ministerie van BZK en de Algemene Rekenkamer.¹⁶⁸⁴ Hieruit blijkt dat de in 2007 in werking getreden Kaderwet tot nu toe op slechts een derde van de ZBO's is toegepast, op nog eens een derde hoeft dat niet om verschillende redenen, en voor de rest is nog geen besluit genomen over toepassing.¹⁶⁸⁵

In 2001 beloofde minister Zalm dat er een jaarlijkse evaluatie van staatsdeelnemingen zou worden gehouden via een rollend systeem, dat wil zeggen elk jaar worden een paar deelnemingen tegen het licht gehouden. Dat is ook gebeurd. Tussen 2003 en 2006 zijn zestien staatsdeelnemingen geëvalueerd; dat is iets minder dan de helft van het totaal aantal deelnemingen (zie het overzicht in bijlage 5). In die evaluaties ligt de nadruk op de financiële prestaties van de deelnemingen. De vraag of de staatsdeelneming kan worden afgestoten of moet worden behouden, is echter vooral afhankelijk van de vraag of het publieke belang dat wordt gediend met aandeelhouderschap ook anders gediend zou kunnen worden. Zo lang het antwoord op die vraag «nee» is, blijft de overheid aandeelhouder. Sommige evaluaties komen tot de conclusie dat afstoting wenselijk is, andere evaluaties pleiten voor behoud.

Alle evaluatierapporten over staatsdeelnemingen (op één na) en de jaarverslagen staatsdeelnemingenbeleid zijn besproken in de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer. Die discussies richten zich echter vooral op specifieke vragen over individuele deelnemingen, niet op algemene beleidslijnen of uitgangspunten. Navraag door de onderzoekscommissie leert dat met de wijziging van het beleidsuitgangspunt in 2007 (beheer tenzij, in plaats van afstoten tenzij) het niet langer nodig werd gevonden om de jaarlijkse evaluaties te houden. Wel wordt nog altijd jaarlijks gerapporteerd over het staatsdeelnemingenbeleid.¹⁶⁸⁶

7.4.2. Effecten voor de burger

In de meeste casus werd verwacht dat privatisering of verzelfstandiging zou leiden tot meer marktwerking en daarmee tot meer keuzevrijheid en lagere tarieven voor burgers, en meer doelmatigheid voor de overheid. Verwijzingen naar de burger gaan dan ook vooral over de burger als klant of consument (afnemer van energie, reiziger, enzovoorts). Andere rollen van de burger worden niet of nauwelijks genoemd. In de reïntegratiecasus wordt wel gewezen op de positie van zwakke groepen op de arbeidsmarkt en hoe die positie dient te worden beschermd. En de rol van de burger als werknemer van de te privatiseren of verzelfstandigen organisaties komt af en toe aan bod, bijvoorbeeld in de casus NS en bij de post, evenals de rol van de burger als belastingbetaler en belegger bij KPN. In het debat over de Kaderwet ZBO wordt gesproken over de mogelijkheid voor burgers om inspraak te hebben op het functioneren van ZBO's. Burgers vervullen echter nog meer rollen: ze zijn kiezer, ingezetene, co-producent van beleid, en belastingbetaler.¹⁶⁸⁷ De focus van het onderzoek van de parlementaire onderzoekscommissie is meer gericht op dat soort rollen, en niet zozeer op de rol van de consument (zie ook de methodologische verantwoording in hoofdstuk 1 van dit rapport).

¹⁶⁸³ Van alle dossiers in bijlage 4 is voor tien evaluaties (steekproefsgewijs) nagegaan wat er in de debatten is gezegd over de rapportages.

¹⁶⁸⁴ Zie Kamerstukken II 2011/12, 33 147 nrs. 1–3.

¹⁶⁸⁵ In het debat in de Tweede Kamer op 5 juli 2012 over het rapport van de Algemene Rekenkamer is de motie Heijnen-Schouw aangenomen (Kamerstuk II 2011/12, 33 240-VII, nr. 9) die oproept tot een fundamentele herziening van het stelsel van ZBO's.

¹⁶⁸⁶ Zie Kamerstuk II, 2011/12, 18 165.

¹⁶⁸⁷ Het «New Public Management» – waarvan verzelfstandiging en privatisering deel uitmaken – heeft het denken over burgers als klanten sterk gestimuleerd. Er zijn echter nogal wat problemen met dit klantdenken. Zo zijn burgers soms onvrijwillig klant (als ze bijvoorbeeld een boete krijgen), weten ze niet altijd dat ze klant zijn (denk aan onderbenutting van subsidies), of is dienstverlening afhankelijk van hun medewerking (bijvoorbeeld onderwijs). Zie voor een beschouwing over dit soort problemen: J.E. Fountain (2002), «Paradoxes of public sector customer service», *Governance*, 14, p. 55–73.

De studies naar de effecten van privatisering en verzelfstandiging die zijn besproken in de casushoofdstukken gaan uitsluitend over klanteffecten – hetgeen logisch is gezien de nadruk op marktwerking als motief voor privatisering en verzelfstandiging. Over effecten voor de burger in zijn andere rollen worden geen bevindingen gepresenteerd. Het onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) dat in opdracht van de onderzoekscommissie is uitgevoerd, geeft wel meer informatie en zal worden gebruikt bij het formuleren van conclusies in het hoofdrapport. De effecten voor de burger als klant zijn verschillend per sector. In de telefonie lijkt sprake van een succes, bij de post wat minder, bij de NS blijven incidenten de boventoon voeren wat het moeilijk maakt om conclusies over het geheel te trekken. De effecten van de privatisering van de reïntegratie zijn op basis van de onderzoeken die zijn genoemd in het casushoofdstuk niet bekend. En in de energiesector is geen onderzoek gedaan naar de effecten van splitsing op tarieven e.d. voor de klant. Andere onderzoeken onder burgers bevestigen dat er sprake is van sectorale verschillen; burgers zijn het meest tevreden over de liberalisering van de telefoniemarkt, iets minder tevreden over de energiemarkt en ontevreden over marktwerking op het spoor.¹⁶⁸⁸

7.4.3. Leren van andere ervaringen

In elke casus wordt wel een keer verwezen naar ervaringen met privatisering of verzelfstandiging in andere sectoren of andere landen, maar het aantal verwijzingen is gering en weinig consistent. Bij de casus over de telefonie wordt bijvoorbeeld verwezen naar ervaringen met Postbank en later ook NS; bij Kliq wordt verwezen naar de gevolgde werkwijze bij KPN en Pink Roccade; in de energiecasus wordt verwezen naar andere landen (maar afwisselend positief en negatief) en naar de NS, post, thuiszorg en KPN (maar als tegenvoorbeelden van hoe het niet moet). En bij het debat over ProRail wordt verwezen naar andere ZBO's (LVNL en OPTA) om de voor- en nadelen van de ZBO-vorm te belichten op het moment dat over de juridische vorm van ProRail moet worden besloten. Internationale ontwikkelingen worden ook genoemd, bijvoorbeeld over de liberalisering van markten in andere Europese landen (bij casus over post en telefonie, energie en NS). En soms gaan Kamerleden en ambtenaren op bezoek in andere landen om daar te leren van ervaringen (zoals bijvoorbeeld in de casus KPN en NS).

Het lastige aan de verwijzingen naar andere ervaringen is dat ze soms worden gebruikt als voorbeeld van hoe het moet (in de casus reïntegratie kopieert men het stappenplan van KPN) en soms als voorbeeld van hoe het niet moet (bij energie wordt splitsing bepleit door te wijzen op de fout bij KPN waar niet is gesplitst). Het lijkt er op dat voor- en tegenstanders ervaringen uit andere sectoren en landen gebruiken om hun punt te maken. Dat komt het sterkst naar voren in de energiecasus waar buitenlandse ervaringen worden gebruikt ter ondersteuning van het voorstel van de minister totdat blijkt dat er ook negatieve kanten zitten aan het voorbeeld; dan wordt gesteld dat de Nederlandse situatie niet vergelijkbaar is met het buitenlandse voorbeeld. Het inconsistente en fragmentarische gebruik van verwijzingen naar eerdere ervaringen in andere sectoren en andere landen wijst er in elk geval niet dat er op een systematische wijze wordt geleerd van die ervaringen.

¹⁶⁸⁸ Zie bijvoorbeeld het internationaal vergelijkende essay dat is opgesteld als achtergrondstudie voor dit parlementaire onderzoek en E. Kerpershoek, A. Dijkzeul, W. Dicke en H. de Bruijn (2010), Nuance in het marktwerkingsdebat: een enquêteonderzoek naar marktwerking in vier sectoren; *Bestuurswetenschappen*, 2010(2), 3–17.

7.5. Functioneren van het parlement

Het parlement vervult drie rollen: controleur, medewetgever en volksvertegenwoordiger. In elk casushoofdstuk is aandacht besteed aan die rollen. Per rol worden eerst de bevindingen samengevat en wordt daarna ingegaan op een aantal gemeenschappelijke conclusies. In de praktijk hangen deze rollen overigens nauw met elkaar samen.

7.5.1. Het parlement als medewetgever

In de casus over post en telefonie vallen ten aanzien van de rol als medewetgever twee zaken op. Ten eerste, er wordt veel meer en intensiever gesproken over de verzelfstandiging dan over de privatisering. De weg naar privatisering (b)lijkt onomkeerbaar nadat met verzelfstandiging is ingestemd. Ten tweede, de Tweede Kamer zorgt ervoor dat er extra regelingen komen waardoor ze blijvende inspraak houdt in de aansturing van KPN bijvoorbeeld via de verplichte goedkeuring van AMvB's.

In de casus van de NS blijft wetgeving lang achterwege waardoor in elk geval de Eerste Kamer zeer lang buiten de discussie blijft. De Tweede Kamer is echter wel actief in dit dossier, enerzijds door de minister te vragen om afspraken met de NS te wijzigen of aan te vullen, en anderzijds door steeds opnieuw aan te dringen op wetgeving. Dit zien we met name in de discussie over de uitplaatsing van de taakorganisaties en de oprichting van ProRail. Toch valt in deze casus vooral op dat het parlement weinig regie heeft (of neemt); het debat concentreert zich vaak op incidenten of technische aspecten, zoals de juridische vorm van ProRail, in plaats van grote onderwerpen zoals de samenhang tussen het spoorbeleid en de marktwerking in de gehele OV-sector. Dit heeft geleid tot de conclusie in het casushoofdstuk dat de Tweede Kamer zich soms meer als medebestuurder dan als medewetgever opstelt. Zo stelt de Kamer aanvullende eisen aan het Hoofdlijnencontract en grijpt in bij tariefstijgingen (zie casushoofdstuk).

In tegenstelling tot de casus NS speelt de Eerste Kamer al in een vroeg stadium een rol bij het SUWI-debat waar het besluit tot privatisering van de reïntegratie onderdeel van is; op haar eigen verzoek wordt al over dit onderwerp gesproken voordat er een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer is gestuurd. De Eerste Kamer maakt hiervoor gebruik van het beleidsdebat over de begroting van het ministerie van SZW.

In elke casus wordt door het parlement uitvoerig gebruik gemaakt van haar rechten, zoals het recht van amendement (meer dan 100 in de casus van NS), moties (zie de motie-Wilders c.s. in de casus van de reïntegratie en twee moties van Scheltema-de Nie om op te roepen tot de Kaderwet ZBO) en interpellatie (zie Crone in energiecasus).¹⁶⁸⁹ De motie-Wilders c.s. en later het amendement Van Lente c.s. spelen een doorslaggevende rol in de privatisering van Kliq – en zijn waarschijnlijk zelfs medeoorzaak van het faillissement van de NV. Dit laat zien dat gebruik van medewetgevende bevoegdheden niet altijd positief hoeven uit te werken – er vanuit gaande dat het geen opzet was om Kliq tot faillissement te drijven.

Ook in de energiecasus is sprake van zo'n invloedrijke motie, ditmaal in de Eerste Kamer: de motie-Doek/Sylvester. Deze houdt de inwerkingtreding van de WON lange tijd tegen. Wat nog meer opvalt in deze casus is de aanhoudende verzoeken van de Tweede Kamer aan de regering om criteria op te stellen voor het nemen van beslissingen over privatisering van energiebedrijven. Pas na enkele jaren wordt uiteindelijk een nota aan de Kamer gezonden waarin staat op welke gronden de minister een verzoek tot privatisering zal goedkeuren. Het uitblijven van deze criteria

¹⁶⁸⁹ Recent onderzoek laat zien dat het parlement weinig gebruik maakt van haar budgetrecht (J. de Kruijf (2011) *Autonomy and control of public bodies* (dissertatie), Enschede.

zorgt lange tijd voor onduidelijkheid, ook in de sector, waardoor een aantal privatiseringen tegen de zin van de Kamer in toch plaatsvindt en er uiteindelijk – na een interpellatie – een privatiseringsverbod komt op aandringen van de Kamer.

Ten aanzien van de generieke debatten valt tenslotte op dat de invloed van het parlement als medewetgever op de totstandkoming van de Kaderwet erg groot is geweest. Niet alleen zijn er moties geweest om de wet af te dwingen maar er is ook een zeer groot aantal amendementen op de wet aangebracht. Bij de behandeling van de drie nota's over het staatsdeelnemingenbeleid komt de Eerste Kamer er echter helemaal niet aan te pas, omdat het niet om wetgeving gaat.

De casusonderzoeken leiden aldus tot twee observaties over de rol van medewetgever. Ten eerste, naarmate de besluitvormingstrajecten vorderen wordt het parlement steeds actiever. De traditionele rolverdeling tussen regering en parlement is dat het parlement reageert op voorstellen van de regering (uitvoerende macht). Dat is zeker in het begin van de diverse casus het geval. Toch wordt gaandeweg steeds meer gebruik gemaakt van inspraak- en beïnvloedingsmogelijkheden (vragen, moties) en uiteindelijk van eigen bijdragen aan het wetgevingsproces (amendementen). In de paragraaf hierna worden ook andere activiteiten ontplooid zoals het houden van hoorzittingen en het laten verrichten van onderzoek. Ten tweede is het verloop van de wetgevingstrajecten vaak bijzonder grillig. De herbezinning op de verzelfstandiging van de NS en uitplaatsing van de taakorganisaties, de wijziging van de plannen voor privatisering van Kliq, en de gevolgen van de motie-Doek/Sylvester voor de inwerking-treding van de WON zijn allemaal voorbeelden van de invloed van het parlementaire debat op de besluiten van de regering. Overigens zijn er ook externe invloeden die hieraan bijdragen; de besluitvormingstrajecten duren vaak erg lang waardoor nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld technologisch (KPN) of internationaal (post), nopen tot aanpassing van plannen tot privatisering of verzelfstandiging.

De grilligheid van de besluitvorming komt ook op een andere manier terug in de casusonderzoeken. De debatten verlopen lang niet allemaal langs de bekende politiek-ideologische lijnen. Liberale partijen zijn bijvoorbeeld niet altijd voor privatisering en verzelfstandiging (zie de opstelling van de VVD bij Kaderwet ZBO), regeringspartijen zijn niet altijd de grootste supporter van kabinetsvoorstellen (zie casus reïntegratie), en fracties in Tweede en Eerste Kamer van dezelfde partij nemen niet altijd dezelfde standpunten in (zie energiecaser). Dat leidt af en toe tot onverwachte uitkomsten. Ook spelen incidenten soms een cruciale rol (zie crisis op het spoor en daaropvolgende herbezinning door de minister). Die grilligheid toont echter ook aan dat er vaak sprake is van korte termijn denken en weinig lange termijn strategische visies. Het gebrek aan fundamentele discussie over de vraag of er verzelfstandigd of geprivatiseerd moet worden (zie paragraaf 7.3) past in dat beeld. De discussies in het parlement gaan vaak over operationele zaken, waardoor de rol van medewetgever soms wordt vervangen door die van medebestuurder.

7.5.2. Het parlement als controleur

Met de volledige privatisering en liberalisering van de post en de telefonie is de controlerende rol van het parlement in de loop van de jaren steeds verder afgenomen. Er wordt bijvoorbeeld niet meer jaarlijks over de begroting gesproken. De UD-concessies blijven echter aangrijpingspunt voor controle; daarmee worden immers de publieke belangen van onder andere de toegang en betaalbaarheid van telefonie en postbezorging

geborgd. Het directe toezicht is in handen van de OPTA gelegd. Uit het casushoofdstuk valt op te maken dat er directe communicatie is tussen toezichthouder en parlement; die informatie wordt ook gebruikt bij het controleren van de regering. Zo leidt een brief van de OPTA tot Kamervragen door de heer Vendrik van GroenLinks.

Informatie is voor de Kamer van groot belang om haar controlerende taak uit te kunnen voeren. Dat is zichtbaar in meerdere casus. Zo wordt de Tweede Kamer een aantal maal vertrouwelijk geïnformeerd over de contractonderhandelingen met de NS. Dat gebeurt ook in de casus reïntegratie een enkele maal. Dat draagt bij aan de geïnformeerdeheid van de Kamerleden, maar tegelijkertijd creëert het problemen voor de controlerende taak van het parlement. Immers, de informatie dient vertrouwelijk te blijven en kan dus niet in openbare debatten worden gebruikt om de minister ter verantwoording te roepen. Bovendien raakt de kennis verloren op het moment dat er een wisseling van Kamerleden en woordvoerders plaatsvindt (ook al omdat er geen verslagen worden gemaakt van die vertrouwelijke sessies). Wat wel bijdraagt aan de informatiepositie van het parlement zijn de eigen onderzoeken die worden uitgezet. Dit is onder andere gebeurd in de casus NS, energie en reïntegratie.

Een andere mogelijkheid tot het verkrijgen van veel informatie is toegepast in de casus rond de reïntegratie. Doordat de SUWI als groot project wordt aangemerkt, worden zeer frequente rapportages gemaakt en aan de Kamer toegezonden. Toch komt niet alle informatie naar boven, of op tijd naar boven, zoals bijvoorbeeld de informatie over de openingsbalans van Kliq die het mogelijk moet maken om de financiële gezondheid van het te verzelfstandigen bedrijf te beoordelen. En onderzoek door of in opdracht van het parlement leidt ook niet altijd tot duidelijke conclusies; in de energiecasus blijkt het bijzonder moeilijk om de kosten en opbrengsten van de voorgestelde splitsing te berekenen. In beide casus is gebruik gemaakt van nog een ander middel om informatie te verkrijgen: hoorzittingen (zie volgende paragraaf).

In alle casus maakt het parlement dus gebruik van meerdere instrumenten om informatie te verkrijgen teneinde de regering te kunnen controleren en/of zich een mening te vormen over beleidsvoorstellen. Toch is er één informatiebron waarvan heel weinig gebruik gemaakt wordt: evaluaties. Ten eerste worden besluiten tot verzelfstandiging en privatisering zelden of nooit geëvalueerd. Er zijn wel evaluaties gehouden van bijvoorbeeld de effecten van marktwerking voor de klant (zoals in de casus van post, telefonie en reïntegratie), maar de beslissing als zodanig is geen onderwerp van reflectie. Ten tweede worden lang niet alle evaluaties in het parlement besproken; terwijl het parlement het verplicht stellen van een evaluatie vaak wel heel belangrijk vindt (bijvoorbeeld door een zogenoemde horizonbepaling op te nemen in een wet die een evaluatie na een aantal jaar na inwerkingtreding van de wet verplicht stelt), wordt de uitvoering daarvan niet opgevolgd. In de casus van de NS vindt de voorgestelde evaluatie in 1999 niet meer plaats, maar het parlement lijkt daar geen punt van te maken.

Met het oog op deze constatering heeft de parlementaire onderzoekscommissie laten uitzoeken wat er gebeurt met de evaluaties van ZBO's en staatsdeelnemingen. In de Kaderwet ZBO is bepaald dat elk ZBO elke vijf jaar wordt geëvalueerd, ook om te bezien of handhaving van de ZBO-status gerechtvaardigd is. En in het debat over het staatsdeelnemingenbeleid in 2001 beloofde de minister dat alle staatsdeelnemingen zouden worden geëvalueerd. In bijlagen 4 en 5 zijn overzichten opgenomen van de uitkomsten; van iets minder dan 100 ZBO's en van 16

staatsdeelnemingen zijn evaluaties gevonden. De evaluaties van de staatsdeelnemingen zijn op één na besproken in het parlement, en de meeste ZBO-evaluaties zijn geagendeerd voor een overleg of bespreking in de Tweede Kamer. Wanneer echter naar de inhoud van die behandelingen wordt gekeken (en dat is steekproefsgewijs gedaan), dan blijkt de inhoudelijke bespreking nogal beperkt te zijn. Bij de staatsdeelnemingen worden vooral vragen over de individuele organisaties gesteld, en de ZBO-evaluaties worden meestal niet eens expliciet genoemd in de verslagen van de overleggen waarvoor ze geagendeerd zijn. Navraag bij de griffiers van een aantal vaste Kamercommissies leert dat er geen systematische voorziening bestaat om deze informatie aan de orde te stellen; het is sterk afhankelijk van het onderwerp (oftewel de betreffende organisatie) en het initiatief van Kamerleden of griffiers of een evaluatierapport wordt geagendeerd en besproken. Overigens is geen van de evaluaties geagendeerd voor bespreking in de Eerste Kamer.

De evaluatierapporten die in dit onderzoek zijn betrokken, gaan dus primair over het functioneren van individuele organen of organisaties en maar zelden over het besluit om ze te privatiseren of verzelfstandigen. Er is dus (nog) geen manier om besluiten tot privatisering en verzelfstandiging te evalueren, en de uitkomsten daarvan te gebruiken om te leren hoe toekomstige besluiten zouden kunnen worden verbeterd. Dat geldt ook voor informatie over verzelfstandiging en privatisering in het buitenland. Dit zou juist bij zulke langdurige besluitvormingstrajecten als door ons onderzocht van belang kunnen zijn, bijvoorbeeld om tijdig bij te kunnen sturen indien er problemen ontstaan, dan wel door voorafgaand aan een besluit gebruik te kunnen maken van kennis over de verschillende besismogelijkheden en bijbehorende voor- en nadelen.

In het verlengde daarvan kan ook geconstateerd worden dat de kennis van en aandacht voor de invloed van EU-richtlijnen te wensen overlaat. In de onderzochte debatten wordt door Kamerleden niet nagegaan wat de richtlijnen nu precies betekenen, hoeveel ruimte ze laten voor eigen beleid, enzovoorts. De argumenten «het moet van Brussel» en het argument «het mag niet van Brussel» worden beide gebruikt door ministers, zonder dat het parlement controleert of dit nu echt klopt.

Een laatste onderwerp dat hier genoemd wordt, betreft de vraag of en wanneer het parlement moet worden ingelicht over plannen van het kabinet om aandelen van staatsdeelnemingen uit te geven, te kopen of te verkopen. Dit speelt in meerdere casus. Volgens de Comptabiliteitswet hoeft de minister alleen ex post de Kamer te informeren; het vrijgeven van informatie van tevoren kan immers leiden tot het uitlekken van beursgevoelige informatie met alle gevolgen van dien. Bij de discussie over de verkoop van aandelen in KPN (casus post en telefonie) is de Kamer daar niet tevreden over; men wil die informatie wel. Bij de privatisering van Kliq (casus reïntegratie) wordt de Kamer wel vooraf geïnformeerd, ook al is dat niet verplicht. In de discussie over het staatsdeelnemingenbeleid (hoofdstuk 6 van dit rapport) komt dit onderwerp slechts kort aan bod. De minister zegt toe jaarlijkse evaluaties op te stellen over de noodzaak of wens om aandelen te verkopen. De informatie in die evaluaties maakt het niet meer nodig om het parlement apart te informeren over plannen om aandelen te kopen of verkopen, aldus de minister.

7.5.3. Het parlement als volksvertegenwoordiger

In paragraaf 7.4 is reeds geconstateerd dat de dominante perceptie van de burger in het parlement die van een klant of consument is; dat geldt eigenlijk voor alle casus. Of de burger de keuzevrijheid die door markt-

werking ontstaat, eigenlijk wel waardeert, wordt niet ter discussie gesteld – al zijn de SP en GroenLinks kritisch op dit punt in de onderzochte debatten. Wel ontstaat er steeds meer zorg en aandacht voor de noodzaak om consumenten te beschermen tegen de gevolgen van marktwerking. Daarvoor worden toezichthouders aangewezen (OPTA, Dte) of aparte regelingen ten aanzien van tarieven opgesteld (zie bijvoorbeeld ook de extra wettelijke maatregelen ten behoeve van het afsluitbeleid in de energiecasus). In de casus van de reïntegratie gaat zelfs een groot deel van het debat over de bescherming van zwakke groepen op de arbeidsmarkt.

Bescherming van burgers komt soms ook op een andere manier aan bod, namelijk als het gaat om de positie van het personeel. Met name in de casus rond de post en de reïntegratie en in mindere mate bij de energiecasus, bestaan er grote zorgen in het parlement over de gevolgen van de privatisering voor de rechtspositie van het personeel. In de postcasus leiden die zorgen zelfs tot uitstel van de liberalisering.

Andere rollen van de burger – zoals belastingbetaler, kiezer, aandeelhouder, co-producent van beleid, enzovoorts – komen echter veel minder aan bod. In het debat over de Kaderwet ZBO en bij de reïntegratie worden vragen gesteld over de participatie van burgers/cliënten en worden zelfs voorzieningen ingesteld om dit mogelijk te maken. Maar dit punt komt niet terug in de andere casus.

Een ander punt dat belangrijk is voor deze rol van het parlement heeft betrekking op de mate waarin het parlement wordt gevoed met informatie door derden. Het veld en/of de organisaties die worden verzelfstandigd of geprivatiseerd spelen in de meeste casus een belangrijke rol. Zo zijn KPN en de NS nauw betrokken bij – of zelfs de bedenker van – de voorstellen voor hun verzelfstandiging/privatisering. De minister van Verkeer en Waterstaat geeft in de casus van de NS aan dat het niet mogelijk is om plannen te maken en uit te voeren zonder medewerking van de NS. In de casus post en telefonie wordt gewezen op de kennisvoorsprong van het bedrijf KPN ten opzichte van het ministerie. De energiebedrijven oefenen een krachtige lobby uit in de casus van de WON, zowel in de richting van de regering als het parlement, om de inwerkingtreding van de wet tegen te houden (zie het casushoofdstuk). Dat lukt maar ten dele met de motie-Doek/Sylvester. Uiteindelijk stappen de bedrijven naar de rechter om de wet tegen te houden. In reactie op de Kaderwet ZBO (generieke casus) organiseert een aantal ZBO's een eigen groep: de Handvestgroep Publiek Verantwoorden. Naast het organiseren van horizontale verantwoordiging is deze groep ook steeds meer gaan optreden als belangenbehartiger van uitvoeringsorganisaties. Maar alhoewel het CBA zijn verzelfstandiging zelf mag organiseren, lijkt het erop dat de sectorale organisaties in de casus van de privatisering van de reïntegratie maar weinig invloed hebben. Dat past ook bij het streven met betrekking tot de herstructurering van de sociale zekerheid (SUWI) om de invloed van de sociale partners in de besturing van de sociale zekerheidssector te reduceren.

Invloed vanuit de sector en/of samenleving wordt ook op andere manieren georganiseerd, namelijk door hoorzittingen. In de casus van de reïntegratie worden door het parlement twee rondes hoorzittingen georganiseerd met belanghebbende partijen, deskundigen en maatschappelijke organisaties, voordat met het kabinet over de plannen wordt gesproken. In de energiecasus gebruikt de Tweede Kamer hoorzittingen om de voor- en nadelen van de WON te toetsen. Er zijn meerdere zittingen gehouden, zowel voor als tijdens het wetgevingstraject, met experts en betrokkenen uit de sector.

Alhoewel het parlement dus openstaat voor informatie vanuit het veld en de organisaties die geprivatiseerd of verzelfstandigd zullen worden, wordt er geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid van rechtstreekse contacten, bijvoorbeeld door directeuren¹⁶⁹⁰ van die organisaties (ZBO's en anderen) in het parlement te horen. Dit is in het buitenland veel gebruikelijker, bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk (zie ook paragraaf 7.4 over horizontale verantwoording).

De precieze invloed van verzelfstandigde en geprivatiseerde organisaties laat zich moeilijk bepalen, maar het is wel duidelijk dat sommigen meer gehoor vinden in het parlement (energiesector) dan anderen (CBA). Ook de interviews in het kader van de casuonderzoeken hebben hier niet meer informatie aan het licht gebracht.

7.5.4. Tot slot

De hoofdvraag van het parlementaire onderzoek luidt: Op welke wijze en in welke mate is gedurende de periode 1990–2010 in de parlementaire beraadslagingen ten aanzien van nationale privatiseringen en/of verzelfstandigingen aandacht uitgegaan naar de beoogde, verwachte en bereikte effecten van privatiseringen en verzelfstandigingen op de verhouding tussen burger en rijksoverheid? De commissie is geïnteresseerd in de kwaliteit van de besluitvorming in het algemeen en de aandacht voor de effecten voor de burger in het bijzonder.

De casuonderzoeken laten zien dat de besluitvormingsprocedures vaak grillig zijn verlopen, enerzijds zeer langlopende processen zijn maar soms ook onder grote tijdsdruk staan, en dat motieven en doelen in de loop van de tijd verschuiven. Besluiten krijgen op uiteenlopende manieren vorm; in contracten, concessies en wetgeving, maar ook via rechterlijke uitspraken. Er bestaat veel onduidelijkheid, zowel over de definities van privatisering en verzelfstandiging, als over wat publieke belangen nu precies zijn en welke belangen soms in het geding zijn, en welke vormen van sturing en verantwoording mogelijk of wenselijk zijn. Er wordt weinig geleerd van eerdere ervaringen.

De parlementaire beraadslagingen kenmerken zich in het begin van het proces vaak door een passieve houding van het parlement, maar gaandeweg wordt de rol van Kamerleden steeds actiever. Alle middelen die hen ter beschikking staan worden ingezet om mee te beslissen, soms zelfs mee te besturen, maar in elk geval om de regering te controleren: hoorzittingen, onderzoek, interpellaties, moties, amendementen. De burger komt echter maar beperkt voor in de parlementaire beraadslagingen; zijn belangrijkste rol is die van consument. Die consument moet eerst vooral meer keuzevrijheid krijgen, maar later vooral ook beschermd worden tegen de negatieve gevolgen van marktwerking. Nadat een besluit tot verzelfstandiging of privatisering is genomen, lijkt het parlement zijn interesse echter te verliezen; er wordt maar zeer weinig gebruik gemaakt van informatie uit evaluaties. Dat past in het eerdergenoemde patroon dat er weinig wordt geleerd van eerdere ervaringen.

Het beoordelen van de rol en het optreden van het parlement in de onderzochte dossiers vraagt wel om enige nuance. Met de kennis van achteraf is het makkelijk om te zien wat goede en wat slechte besluiten waren, of wat men had anders moeten doen. Maar de besluitvormingsprocessen zijn complex en duren lang, waardoor het voor individuele Kamerleden lastig kan zijn om goed overzicht te behouden. Vaak staan besluitvormingsprocessen bovendien onder hoge tijdsdruk, waardoor niet altijd alle opties kunnen worden onderzocht en afgewogen. Opvallend is dat parlementsleden zich vaak zeer actief hebben opgesteld, zeker naarmate een dossier vordert. De opeenstapeling van besluiten, vaak

¹⁶⁹⁰ Veel directeuren hebben een andere titel zoals Voorzitter van de Raad van Bestuur, of CEO.

doorkruist door besluiten van elders (EU, andere sectoren, generieke debatten), kan echter soms tot aantasting van de kwaliteit van besluiten leiden. De parlementaire onderzoekscommissie hoopt met de lessen die uit dit onderzoek kunnen worden getrokken bij te dragen aan verbetering van toekomstige besluitvorming over privatiseringen en verzelfstandigingen – ook in het belang van de burger.