

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/2066/111722>

Please be advised that this information was generated on 2018-08-17 and may be subject to change.

1. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING¹

Deze methodologische verantwoording zet uiteen wat het doel, het onderwerp en de werkwijze van het parlementaire onderzoek is geweest. Het onderzoek bestaat uit verschillende onderdelen en maakt gebruik van verschillende informatiebronnen en onderzoeksmethoden. De keuze daarvan wordt in dit hoofdstuk nader toegelicht en verantwoord.

Dit is de eerste keer dat de Eerste Kamer gebruik maakt van haar recht om een parlementair onderzoek uit te voeren. Dit betekent dat er ten aanzien van de inrichting van het onderzoek enkele procedures en handelwijzen moesten worden vastgelegd. Zo is er bijvoorbeeld een informatieprotocol opgesteld over de uitwisseling van informatie tussen regering en parlementaire onderzoekscommissie en zijn er vergelijkbare werkwijzen gekozen bij de samenstelling van het onderzoeksteam en de keuze van onderzoeksmethoden. Op een aantal punten heeft de Eerste Kamer voor een eigen aanpak gekozen, bijvoorbeeld in de vormgeving van openbare gesprekken (geen hoorzittingen, wel groepsgesprekken) en in de onderzoekswijze (het inhuren van externe onderzoekers en het uitbesteden van onderzoek). De Eerste Kamer is een *chambre de réflexion*; doel van het onderzoek is daarom beschouwen, reflecteren en leren – ook van en voor zichzelf.

1.1. Doel van het onderzoek

Het onderzoek van de parlementaire onderzoekscommissies richt zich op de aard en de inhoud van de parlementaire besluitvorming in de Eerste en Tweede Kamer ten aanzien van privatiseringen en verzelfstandigingen van overheidsdiensten in de afgelopen twintig jaar (van 1990 tot 2010). Het betreft een wetgevingsonderzoek dat het functioneren van het parlement als medewetgever, controleur, volksvertegenwoordiger en hoeder van het algemeen belang centraal stelt. De commissie onderzoekt ook in welke mate bij besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging aandacht is uitgegaan naar de gevolgen van privatiseringen en verzelfstandigingen voor de relatie burger-rijksoverheid. Doel van het onderzoek is op basis van een analyse van de in het verleden opgedane ervaringen de kwaliteit van toekomstige parlementaire besluitvorming ten aanzien van privatiseringen en verzelfstandigingen te ondersteunen en zo mogelijk te verbeteren.

Het onderzoek heeft nadrukkelijk niet tot doel een oordeel te geven over verzelfstandigingen of privatiseringen die hebben plaatsgevonden, noch over degenen die daarvoor verantwoordelijk waren. Ook richt de commissie zich niet op de vraag wat de gevolgen van privatisering en verzelfstandiging voor de burger als klant van publieke diensten zijn geweest; daarvoor verwijst de commissie naar de diverse studies die zijn uitgevoerd door onder meer toezichthouders, adviesorganen zoals de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, adviesbureaus en wetenschappelijk onderzoek naar de economische effecten van privatisering en verzelfstandiging.

1.2. Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt:

¹ Auteur: Sandra van Thiel.

Op welke wijze en in welke mate is gedurende de periode 1990–2010 in de parlementaire beraadslagingen ten aanzien van privatiseringen en/of verzelfstandigingen aandacht uitgegaan naar de beoogde, verwachte en bereikte effecten van privatiseringen en verzelfstandigingen op de verhouding tussen burger en rijksoverheid?

De «verhouding tussen burger en rijksoverheid» heeft betrekking op de beoordeling door burgers van de controle, sturing en verantwoording door de rijksoverheid en van geprivatiseerde of verzelfstandigde diensten. Heeft de rijksoverheid nog afdoende middelen om te sturen, en maakt zij daar – naar het oordeel van de burger – ook op een adequate manier gebruik van? Dit is van belang met het oog op de borging van publieke belangen.

De centrale vraagstelling van het onderzoek beweegt zich op drie niveaus: (1) dat van de regering (beleid), waar doorgaans het initiatief heeft gelegen om over te gaan tot privatisering/verzelfstandiging, (2) dat van de beide Kamers der Staten-Generaal, die de benodigde wetgeving mede tot stand hebben gebracht, en (3) dat van de burger die te maken heeft gekregen met de effecten van de privatisering/verzelfstandiging van overheidsdiensten. Op elk van deze niveaus zijn deelvragen geformuleerd waar in het onderzoek antwoord op wordt gezocht.

Niveau 1: regeringsbeleid

- Op grond waarvan werd tot privatiseren/verzelfstandigen besloten?
- Wat waren daarbij de voornaamste overwegingen?
- Hoe werd over de voordelen en opbrengsten van privatisering/verzelfstandiging gedacht?
- Welke (nieuwe) sturingsfilosofie van publieke dienstverlening stond daarbij voor ogen?
- Welke (toekomstige) rol van de rijksoverheid stond daarbij voor ogen?
- Op welke wijze werden de effecten van privatisering/verzelfstandiging geanalyseerd?
- Werd er nagedacht over de borging van vitale publieke belangen?
- Werd er nagedacht over de gevolgen voor de relatie tussen de burger en de rijksoverheid?
- Tot welke vormen van versterkte publieke controle door de rijksoverheid hebben privatiseringen en verzelfstandigingen geleid (versterking van regeldruk, toezichtorganen e.d.) en werd dit in deze omvang voorzien?
- Hebben privatiseringen en verzelfstandigingen geleid tot een andere bestuurlijke cultuur bij de overheid (gedepolitiseerd, meer bedrijfsmatig e.d.) en hoe is dit te taxeren?

Niveau 2: parlement/medewetgever

- Welke afwegingen hebben beide Kamers gemaakt met betrekking tot de grondslag en doelstelling van privatiseringen en verzelfstandigingen? Op welke wijze hebben de Staten-Generaal de premissen getoetst?
- Welke verwachtingen waren er in de Staten-Generaal ten aanzien van de effecten van privatiseringen en verzelfstandigingen? Liepen deze uiteen met de verwachtingen van de regering?
- Hoe is het effect van privatiseringen en verzelfstandigingen op de relatie burger-rijksoverheid ingeschat?
- Hoe zijn de Kamers er mee omgegaan dat, door het op afstand zetten van overheidsdiensten, ook het mechanisme van publieke verantwoor-

ding en daarmee de sturing en controle door het parlement worden geraakt?

- Zijn de Kamers anders gaan denken over sturingsmogelijkheden door de overheid nadat belangrijke privatiseringen en verzelfstandigingen hadden plaatsgevonden?
- Hoe is de bemoeienis van de Kamers met het onderwerp als zodanig te typeren door de jaren heen? Is er reflectie geweest op eigen handelen (en daarmee op de kwaliteit van de parlementaire beraadslagingen)?

Niveau 3: burger

- Wat zijn de feitelijke effecten van privatiseringen en verzelfstandigingen voor de burger? (dienstverlening, kosten, keuzevrijheid e.d.)
- Passen deze feitelijke effecten bij de verwachte effecten door de rijksoverheid?
- Hoe is de relatie tussen burger en rijksoverheid veranderd als gevolg van privatiseringen en verzelfstandigingen van overheidsdiensten?
- Is er een verband tussen effecten van privatisering/verzelfstandiging en de manier waarop burgers de rijksoverheid percipiëren? Is er een verband met de vraag of burgers vertrouwen hebben in de overheid?
- Hoe waarderen burgers de «borging» van bepaalde publieke belangen (energievoorziening, water, openbaar vervoer e.d.)?

Deze deelvragen zijn in vier thema's gegroepeerd die als leidraad hebben gefungeerd voor de analyse van onderzoeksgegevens en het formuleren van conclusies. Ook de onderzoeksrapporten zijn opgebouwd aan de hand van deze vier thema's:

1. Bronnen, motieven en verwachtingen van privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid en besluiten;
2. Sturing en verantwoording na privatisering en verzelfstandiging, inclusief het borgen van publieke belangen;
3. Effecten en evaluaties, ofwel welke effecten werden verwacht, is dit geëvalueerd, en is er gebruik gemaakt van ervaringen met eerdere besluiten, in andere sectoren of landen;
4. Rol van het parlement als medewetgever, controleur, volksvertegenwoordiger en hoeder van het algemeen belang.

1.3. Onderzoeksontwerp

Het onderzoek van de parlementaire onderzoekscommissie bestaat uit vijf onderzoekselementen:

1. De commissie heeft zelf onderzoek gedaan naar debatten in de Staten-Generaal over een aantal specifieke besluiten tot privatisering of verzelfstandiging van overheidsdiensten (casusonderzoeken). De resultaten hiervan vormen, tezamen met een vergelijkende casusanalyse, het deelrapport.
2. De commissie heeft een aantal achtergrondstudies laten verrichten vanuit verschillende perspectieven. Deze studies vormen geen integraal onderdeel van het rapport maar hebben de commissie geholpen bij het formuleren van haar conclusies.
3. De commissie heeft een vijftal expertmeetings gehouden om zich door deskundigen over deelaspecten van het onderzoek te laten informeren.
4. De commissie heeft gesprekken gevoerd met diverse betrokkenen, of representanten daarvan, bij besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging. Deze gesprekken hebben overwegend in de openbaarheid plaatsgevonden, op een aantal gesprekken na. Van de

openbare gesprekken zijn verslagen gemaakt, die als Kamerstuk I 2012/13, C, D zijn gepubliceerd.

5. De commissie heeft met enige regelmaat de voortgang en tussentijdse resultaten van het onderzoek besproken met een klankbordgroep.

Hierna wordt elk van deze vijf elementen nader toegelicht en verantwoord.

1.4. Casusonderzoeken

Voor het casusonderzoek zijn vier sectorspecifieke casus geselecteerd: de verzelfstandiging van de NS (reizigersvervoer) en ProRail; de verzelfstandiging en later privatisering van de telefonie en post (PTT); de verzelfstandiging van het beheer van het energienetwerk in het kader van het debat over de privatisering van energiebedrijven; en de verzelfstandiging en later privatisering van de reïntegratiedienst. Voor een definitie van begrippen als verzelfstandiging en privatisering, en de verschillende vormen daarvan verwijst de commissie naar het Hoofdrapport². De vier casus zijn geselecteerd uit een langere lijst met mogelijke casus op basis van de volgende criteria:

- De casus moeten een omvangrijk maatschappelijk effect kennen c.q. veel burgers hebben geraakt;
- De casus moeten een parlementaire behandeling kennen;
- De casus moeten gespreid zijn over diverse sectoren;
- De casus moeten gespreid in de tijd liggen (1990–2010); en
- De casus moeten verschillende vormen van geheel of gedeeltelijke privatisering of verzelfstandiging hebben.

Deze criteria zijn in mei 2011 opgesteld door de aan de parlementaire onderzoekscommissie voorafgegane voorbereidingscommissie van het parlementaire onderzoek.³ Ze sluiten aan bij de centrale onderzoeksvraag van de onderzoekscommissie waarin effecten voor de burger (impact) centraal staan evenals de kwaliteit van de besluitvorming over een langere periode. In lijn daarmee is besloten om per casus in te zoomen op één of twee belangrijke besluiten. Op die manier kan een volledige parlementaire behandeling worden gevolgd en geanalyseerd. Zo'n besluit moet natuurlijk in zijn context worden gezien. Hoewel dat in de individuele casusonderzoeken maar beperkt mogelijk is, kunnen in de vergelijkende analyse van alle casus wel lessen worden getrokken over de ontwikkeling van de besluitvorming in de tijd en over verschillen tussen bijvoorbeeld sectoren. Op die manier probeert de commissie zowel in de diepte als in de breedte een beeld te krijgen van de besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging.

Per casus zijn de volgende besluiten geselecteerd voor nader onderzoek:

- Post en telefonie: dit casusonderzoek richt zich op de verzelfstandiging van het staatsbedrijf PTT tot de staatsdeelneming NV KPN in 1989, de beursgang daarvan in 1994 en latere privatisering door verkoop van aandelen. Ook de Telecomwet uit 1998 en de oprichting van OPTA (een zelfstandig bestuursorgaan; ZBO) in 1997 zijn in het onderzoek meegenomen. KPN werd gesplitst in een telefonie- en postbedrijf (TPG). De privatisering van de post volgde op Europese richtlijnen uit 1997 en werd neergelegd in de Postwet van 2000. Beide bedrijven opereren heden ten dage in een geliberaliseerde markt.
- NS: dit casusonderzoek richt zich op het besluit uit 1995 om het reizigersvervoer te verzelfstandigen (NS NV, staatsdeelneming) en het besluit uit 2005 om ProRail BV (een rechtspersoon met een wettelijke

² Kamerstuk I 2012/13, C, B.

³ Kamerstuk I 2010/11, XC, C.

taak – rwt – en staatsdeelneming) op te richten. Feitelijk was de NS al een zelfstandig bedrijf voor 1995 en betrof de «verzelfstanding» in 1995 meer het financieel zelfstandig worden van de NS dan bijvoorbeeld de organisatievorm. De «verzelfstanding» van de NS volgde op het rapport-Wijffels en Europese richtlijnen uit 1991. De oprichting van ProRail werd voorafgegaan door Europese richtlijnen uit 2001 en 2004. Besluiten ten aanzien van het goederenvervoer en streek- en stadsvervoer maken geen deel uit van de casus.

- Reïntegratie: het besluit om (een deel van) de arbeidsvoorzieningenorganisatie (een ZBO) te verzelfstandigen in 2002 in een staatsdeelneming genaamd Kliq NV, en die daarna te privatiseren was onderdeel van de discussie over de herstructurering van de uitvoering van de sociale zekerheid en de oprichting (verstatelijking) van het UWV. Ook het besluit om de verplichte uitbesteding van reïntegratieactiviteiten door gemeenten los te laten, speelt een rol in deze casus. Kliq NV is in 2005 failliet gegaan, voordat de privatisering kon plaatsvinden.
- Energie: het casusonderzoek richt zich op de Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON) uit 2006. Deze wet beoogde te regelen dat regionale energienetwerken in publieke handen en onder publiek beheer konden blijven indien energiebedrijven zouden worden geprivatiseerd.⁴ De WON volgde op het besluit tot liberalisering van de energiemarkt in 2004, dat op zijn beurt een uitvloeisel was van de Europese richtlijn inzake liberalisering uit 1996 en de Elektriciteitswet 1998.

Naast deze vier sectorspecifieke casus heeft de commissie besloten ook onderzoek te doen naar twee generieke debatten over privatisering en verzelfstanding. Daarvoor is gekozen voor het debat over de Kaderwet ZBO en het staatsdeelnemingenbeleid (nota's uit 1996, 2001 en 2007). Dit wordt ook wel de vijfde casus genoemd.

Elk casusonderzoek is uitgevoerd door een team van een onderzoeker en één of meer leden van de parlementaire onderzoekscommissie. Alle casusonderzoeken zijn begeleid door de onderzoekscoördinator.

Tabel 1.1. Overzicht van onderzoeksteams per casus

Casus	Kenmerken casus	Onderzoeksteam
Post en Telefonie	verzelfstanding; staatsdeelneming (PTT) en ZBO (OPTA), privatisering (KPN) periode: 1989–1994 sector: economie	drs. Joeske de Sonnaville onderzoeker/auteur Marlieke Heck MSc onderzoeker/auteur dr. Arjan Vliegenthart lid onderzoekscommissie ir. Marijke Vos lid onderzoekscommissie
NS	verzelfstanding; staatsdeelneming (NS) en ZBO (ProRail) periode: 1995–2005 sector: openbaar vervoer	dr. Mark de Bruijne onderzoeker/auteur prof. dr. Roel Kuiper lid onderzoekscommissie ir. Marijke Vos lid onderzoekscommissie
Reïntegratie	verzelfstanding en beoogde privatisering; staatsdeelneming (Kliq) periode: 2000–2005 sector: sociale zekerheid	drs. Ilse Hento onderzoeker/auteur mr. Frank de Grave lid onderzoekscommissie prof. dr. Kees de Lange lid onderzoekscommissie

⁴ De energiebedrijven waren ten tijde van deze besluitvorming eigendom van provincies en gemeenten; privatisering (verkoop van aandelen) vond dus niet op rijksniveau plaats.

Casus	Kenmerken casus	Onderzoeksteam
Energie	verzelfstandiging (staatsdeelneming TenneT), ontvlechting en (regionale) privatisering periode: 2004–2006 sector: energie	drs. Bart Stellinga onderzoeker/auteur dr. Guusje ter Horst lid onderzoekscommissie drs. Gerrit Terpstra lid onderzoekscommissie
Generiek debat	Kaderwet ZBO, 1994–2007 Nota's staatsdeelnemingenbeleid uit 1996, 2001 en 2007	mr. Jasper Boon onderzoeker/auteur prof. dr. Roel Kuiper lid onderzoekscommissie prof. dr. Sandra van Thiel onderzoekskoördinator

Werkwijze in de casusonderzoeken

De parlementaire onderzoekscommissie heeft een onderzoeksprotocol gehanteerd voor alle casusonderzoeken. Dit bestaat uit een aantal voorschriften ten aanzien van de methoden, analyse en rapportage. Op die manier konden de uitkomsten van de casusonderzoeken met elkaar worden vergeleken.

Elk casusonderzoek combineert twee onderzoeksmethoden: een inhoudelijke analyse van documenten (met name het parlementaire dossier van de geselecteerde besluiten) en een beperkt aantal interviews met deskundigen of betrokkenen. Inhoudsanalyse is een methode waarbij onderzoekers teksten of tekstdelen interpreteren en op een korte betekenisvolle manier samenvatten met behulp van gestandaardiseerde trefwoorden. Voor de inhoudsanalyse is op basis van de onderzoeksvragen een lijst met vragen en trefwoorden opgesteld. De onderzoekers gebruiken deze lijst om de inhoud van het parlementaire dossier te analyseren. Zo kan er bijvoorbeeld in een tekst worden gezocht naar verschillende motieven of effecten van verzelfstandiging of privatisering. Het parlementaire dossier bestaat uit het volledige dossier van de Kamerhandelingen, zowel van de Tweede Kamer als van de Eerste Kamer, dus van voorstel tot en met finale besluitvorming. Soms zijn aanvullende of secundaire bronnen meegenomen, zoals adviezen, evaluatiestudies of beleidsbrieven, met name indien daarnaar wordt verwezen in het parlementaire dossier. Bij elk casusverslag wordt in de voetnoten verwezen naar documenten die zijn geanalyseerd. Van de interviews wordt geen openbaar verslag gedaan; de gesprekken zijn vooral van informatieve aard om voorlopige conclusies te toetsen of ontbrekende informatie in het dossier te achterhalen. De selectie van gesprekspartners is gebaseerd op de uitkomsten van het dossieronderzoek; pas dan was duidelijk over welke onderwerpen met welke gesprekspartners (experts, parlementariërs, uitvoerders, ambtenaren) gesproken moest worden. In totaal zijn er voor alle casus tezamen 18 interviews met 23 personen gehouden. In bijlage 2 van dit rapport staat per casus vermeld met wie is gesproken.

Voor de rapportage over de bevindingen van het casusonderzoek is niet gekozen voor een chronologische volgorde van de besluitvorming, maar voor een thematische aanpak waarbij de vier eerdergenoemde thema's (motieven, sturing, effecten, rol parlement) leidend zijn. Ter inleiding op de casusrapportage wordt wel een kort overzicht van het besluitvormings-traject gegeven; er wordt afgesloten met een beknopte bespreking van

relevante ontwikkelingen die zich na het onderzochte besluit hebben afgespeeld.

Elk casusverslag is door één of meerdere onafhankelijke experts gelezen om te controleren op feitelijke onjuistheden. Voor verwijzingen naar informatie uit interviews is aan de geïnterviewden om goedkeuring gevraagd. Via het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn de casusrapportages voor een controle op feitelijke onjuistheden ook aan de regering voorgelegd. De casusonderzoeken zijn uitgevoerd in de periode januari tot en met april 2012.

Aanvullende overzichtsstudies

Voor de casusonderzoeken is een aantal overzichtsstudies opgesteld. Bij de casusselectie bleek bijvoorbeeld dat bestaande overzichten van verzelfstandigingen en privatiseringen vaak onvolledig zijn. Daarom is aan het ministerie van BZK verzocht een overzicht op te stellen van alle privatiseringen en verzelfstandigingen in de periode waarop het onderzoek van de parlementaire onderzoekscommissie zich richt. De resultaten daarvan vindt u in bijlage 3 van dit deelrapport. Deze lijst is opgesteld onder auspiciën van het ministerie van BZK, op basis van bijdragen van alle ministeries.

Tijdens het casusonderzoek bleek dat evaluaties van met name ZBO's niet altijd even gemakkelijk te vinden waren. De informatiespecialist bij het onderzoek (Peter van Goch) heeft zoveel mogelijk evaluatiestudies van ZBO's en staatsdeelnemingen getraceerd en in kaart gebracht of deze rapportages behandeld zijn in het parlement. De resultaten daarvan zijn opgenomen in bijlagen bij dit deelrapport (bijlagen 4 en 5).

1.5. Achtergrondstudies

De parlementaire onderzoekscommissie heeft bij haar onderzoek gekozen voor een specifieke afbakening; het gaat om de kwaliteit van de parlementaire besluitvorming enerzijds en de effecten voor de burger van besluiten tot privatisering en verzelfstandiging anderzijds. Om ook vanuit andere perspectieven informatie te verkrijgen en dat te kunnen betrekken bij haar conclusies heeft de commissie besloten vier achtergrondstudies uit te laten voeren. Deze studies belichten het onderzoeksonderwerp elk vanuit een specifiek perspectief.

De eerste achtergrondstudie geeft een overzicht van het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de Nederlandse regering in de afgelopen twee decennia. Deze studie is verricht door de WRR, onder leiding van prof. dr. Gerard de Vries. De studie beschrijft hoe het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid zich heeft ontwikkeld en welke aannames of theorieën eraan ten grondslag lagen. Op die manier krijgt de onderzoekscommissie meer inzicht in de oorsprong van de voorstellen voor wetgeving en besluitvorming die in het parlementaire debat in de specifieke casus zijn besproken.

De tweede achtergrondstudie beschrijft op basis van internationaal vergelijkend wetenschappelijk onderzoek wat er bekend is over (onderzoek naar) effecten van privatisering en verzelfstandiging voor de burger. Dit helpt de onderzoekscommissie om te bepalen hoe haar onderzoek zich verhoudt tot onderzoek in andere landen. Ook wil de commissie nagaan of effecten voor de Nederlandse burger verschillen van effecten voor burgers in andere, overwegend Europese, landen. De auteurs van deze studie zijn allen lid van COCOPS; een door de EU gefinancierd netwerk van onderzoekers die onderzoek doen naar de effecten van overheidshervormingen in diverse Europese landen, onder

leiding van prof. dr. Steven Van de Walle (Erasmus Universiteit Rotterdam).

De derde achtergrondstudie is een essay over mogelijke bedoelde en onbedoelde effecten van privatisering en verzelfstandiging voor de burger. Het essay is geschreven door prof. dr. Frans van Waarden (Universiteit Utrecht) op basis van zijn jarenlange onderzoek naar en observatie van privatisering en verzelfstandiging in Nederland en andere landen. Deze achtergrondstudie is geen traditioneel onderzoeksverslag, maar een kritische en persoonlijke beschouwing of zelfs voorbeschouwing van mogelijke effecten. Dit essay helpt de onderzoekscommissie in haar gedachtevorming over effecten voor de burger en diens relatie tot de rijksoverheid.

De vierde achtergrondstudie is een onderzoek onder burgers. Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) heeft in overleg met de onderzoekscommissie een vragenlijst opgesteld om te achterhalen wat burgers weten en vinden van privatisering en verzelfstandiging, zowel in specifieke gevallen als meer in het algemeen, en van de rol van de rijksoverheid (regering en parlement) daarbij. Deze informatie is van groot belang voor het onderzoek van de onderzoekscommissie en is niet vast te stellen uit bestudering van het parlementaire dossier. Ook andere bronnen zoals evaluatiestudies en wetenschappelijk onderzoek leverden onvoldoende informatie over dit perspectief op. De achtergrondstudie van het SCP is daarmee een belangrijke aanvulling voor de onderzoekscommissie. De vragenlijst is voorgelegd aan een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking (online-enquête). Aansluitend zijn drie focusgroepen (groepsinterviews) gehouden met burgers. Het onderzoek is uitgevoerd door prof. dr. Paul Dekker en drs. Josje den Ridder, onder leiding van prof. dr. Paul Schnabel.

De opdrachten tot de achtergrondstudies zijn verstrekt in december 2011. De rapportages zijn in de loop van het onderzoek opgeleverd: het WRR-rapport in januari 2012, de COCOPS-studie in maart 2012, het essay van Van Waarden in april 2012 en het SCP-rapport in juli 2012.

De achtergrondstudies maken geen integraal deel uit van het rapport van de onderzoekscommissie, maar worden separaat gepubliceerd via de website van de Eerste Kamer en/of door de auteurs zelf. Eventuele standpunten die in de achtergrondstudies worden geuit, zijn niet de standpunten van de parlementaire onderzoekscommissie. Daar waar de commissie in het hoofdrapport gebruik heeft gemaakt van informatie of ideeën uit de achtergrondstudies, wordt verwezen naar de betreffende studie.

1.6. Expertmeetings

De onderzoekscommissie heeft een aantal expertmeetings gehouden om met deskundigen van gedachten te kunnen wisselen over verschillende aspecten van het onderzoek. Soms betrof een dergelijke bijeenkomst een deel van het onderzoek zelf, bijvoorbeeld als de auteurs van een achtergrondstudie hun bevindingen presenteerden, maar er zijn ook bijeenkomsten gehouden over aspecten die weliswaar te maken hebben met het onderzoek, maar niet noodzakelijkerwijs op dat moment in studie waren.

In totaal zijn vijf bijeenkomsten gehouden:

- Een voorbeschouwing op het WRR-rapport *Markt, staat en samenleving* door prof. dr. Gerard de Vries van de WRR, op 29 november 2011;

- Een overzicht van sturing, controle en verantwoording ten aanzien van verzelfstandigde organisaties door drs. Saskia Stuiveling, president van de Algemene Rekenkamer, op 31 januari 2012;
- Een presentatie over de kwaliteit van het parlementaire debat, met bijzondere aandacht voor het doen van onderzoek door parlementen door prof. dr. Carla van Baalen van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit, op 21 februari 2012;
- Een presentatie over effecten van privatisering en verzelfstandiging voor de burger, in brede zin en/of in andere landen door prof. dr. Steven Van de Walle, directeur COCOPS, en prof. dr. Frans van Waarden, op 24 april 2012;
- Een presentatie over de eerste bevindingen van het SCP-onderzoek onder burgers door prof. dr. Paul Dekker en drs. Josje den Ridder, op 3 april 2012.

Van deze bijeenkomsten zijn geen verslagen gemaakt.

1.7. Openbare gesprekken

Na het beschikbaar komen van de resultaten van de casusonderzoeken en diverse achtergrondstudies, heeft de commissie een aantal gesprekken gevoerd met direct betrokkenen bij de casus. Deze gesprekken hadden een casusoverstijgend karakter, waarbij ook specifiek aandacht werd besteed aan de gevolgen van privatiseren/verzelfstandigen voor burgers. De commissie heeft deze gesprekken in openbaarheid gevoerd, om publiekelijk verantwoording te kunnen geven over de inhoud en de uitkomsten van het onderzoek. In de eerste twee weken van juni 2012 zijn elf openbare gesprekken gevoerd met 26 personen. De gesprekken waren via de live stream te volgen op de website van de Eerste Kamer, en bijna allemaal via het digitale tv-kanaal Politiek24. Diverse media hebben er verslag van gedaan. Ook na deze periode zijn nog gesprekken gevoerd, maar die zijn niet meer uitgezonden. Hier liggen vooral pragmatische argumenten aan ten grondslag; het betrof personen die wel waren uitgenodigd voor een openbaar gesprek maar die niet beschikbaar waren in de periode van deze gesprekken.

De openbare gesprekken hadden als doel om met direct betrokkenen te spreken over hun ervaringen en opvattingen over de besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging, en de effecten daarvan voor burgers, en om de beelden en voorlopige conclusies van de commissie op basis van de casusonderzoeken en achtergrondstudies daaraan te toetsen of mee te vergelijken. Een tweede belangrijk doel was om met de genodigden te spreken over mogelijke aanbevelingen om de besluitvorming indien nodig en wenselijk te verbeteren. Daarom is ervoor gekozen om met een breed scala aan betrokkenen te praten.

Er zijn verschillende typen gesprekspartners uitgenodigd. Allereerst een aantal beschouwers; adviseurs van het openbaar bestuur en/of leden van hoge colleges van staat die door hun jarenlange ervaring een brede kijk hebben op het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de Nederlandse overheid. Vervolgens is gesproken met een aantal «ontwerpers»; overwegend ambtenaren die de regering hebben geadviseerd over privatiserings- en verzelfstandigingsbesluiten, zowel inhoudelijk als procedureel. Daarna is gesproken met een aantal betrokkenen bij besluiten tot privatisering, zoals oud-bewindslieden en oud-parlementariërs (uit beide Kamers). Met name bij de laatste categorieën gesprekspartners is ook aansluiting gezocht bij de casusonderzoeken die de onderzoekscommissie heeft verricht (zie boven). Voorts is gesproken met vertegenwoordigers uit de wereld van de uitvoeringsorganisaties en toezichthouders. Ook heeft de commissie met personen over

het burgerperspectief. Gesprekken met deze twee laatste groepen gesprekspartners zijn om pragmatische redenen gecombineerd. Onderstaande tabel biedt een overzicht en vermeldt of gesprekspartners een individueel dan wel groepsgesprek hebben gehad:

Tabel 1.2. Overzicht gesprekspartners in openbare gesprekken

Naam	Type gesprekspartner	Type gesprek
prof. mr. Herman Tjeenk Willink	beschouwer (voormalig vice-president van de Raad van State)	individueel gesprek
drs. Saskia Stuiveling	beschouwer (president van de Algemene Rekenkamer)	individueel gesprek
dr. Alexander Rinnooy Kan	beschouwer (voorzitter van de Sociaal-Economische Raad)	individueel gesprek
prof. mr. Roel Bekker	ontwerper (voormalig secretaris-generaal)	groepsgesprek 1
drs. Marjanne Sint	ontwerper (voormalig secretaris-generaal)	groepsgesprek 1
prof. dr. Ko de Ridder	expert (hoogleraar bestuurskunde)	groepsgesprek 1
mevrouw Annemarie Jorritsma	voormalig bewindspersoon	groepsgesprek 2
mr. Laurens Jan Brinkhorst	voormalig bewindspersoon	groepsgesprek 2
prof. dr. Willem Vermeend	voormalig bewindspersoon	groepsgesprek 2
dr. Gerrit Zalm	voormalig bewindspersoon	individueel gesprek
mr. dr. Koos van den Berg	voormalig lid Tweede Kamer	groepsgesprek 3
drs. Jacob Reitsma	voormalig lid Tweede Kamer	groepsgesprek 3
prof. mr. Erik Jurgens	voormalig lid Eerste Kamer	groepsgesprek 3
de heer Gerrit Schutte	voormalig lid Tweede Kamer	groepsgesprek 4
dr. Kees Vendrik	voormalig lid Tweede Kamer	groepsgesprek 4
de heer Johan Remkes	voormalig lid Tweede Kamer	groepsgesprek 4
mr. Olga Scheltema	voormalig lid Tweede Kamer	groepsgesprek 4
dr. Kars Veling	voormalig lid Tweede Kamer	groepsgesprek 5
prof. dr. Frans Leijnse	voormalig lid Eerste Kamer	groepsgesprek 5
mr. Yvonne Timmerman-Buck	voormalig voorzitter Eerste Kamer	groepsgesprek 5
drs. Dorine Burmanje	uitvoerder (voorzitter raad van bestuur Kadaster en voorzitter Handvestgroep Publiek Verantwoorden)	groepsgesprek 6
mr. Sadik Harchaoui	beschouwer burgerperspectief (voorzitter Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling)	groepsgesprek 6
prof. dr. Paul Schnabel	beschouwer burgerperspectief (directeur SCP)	groepsgesprek 6
drs. Bart Combée	beschouwer burgerperspectief (directeur Consumentenbond)	groepsgesprek 7
mr. Chris Fonteijn	uitvoerder en toezichthouder (voorzitter raad van bestuur NMa, collegevoorzitter OPTA; per 1 januari 2013 bestuursvoorzitter ACM)	groepsgesprek 7
mr. Bernadette van Buchem	uitvoerder en toezichthouder (directeur Consumentenautoriteit)	groepsgesprek 7

Ter voorbereiding op het gesprek zijn vragenprotocollen opgesteld. Deze sluiten aan op de vier thema's die eerder zijn gedefinieerd en zijn gebaseerd op de uitkomsten van de casusonderzoeken en achtergrondstudies. Afhankelijk van de gesprekspartner(s) zijn vragen voorgelegd over het beleid, de besluiten tot privatisering en verzelfstandiging, de wijze waarop die besluiten tot stand zijn gekomen, de kwaliteit van de beraadslagingen en de effecten van die besluiten met name voor burgers.

Van alle openbare gesprekken zijn stenografische verslagen gemaakt, die als Kamerstuk I 2012/13, C, D zijn gepubliceerd.

1.8. Klankbordgroep

De onderzoekscommissie heeft een klankbordgroep ingesteld om de commissie te adviseren over het onderzoek. De leden van de klankbordgroep zijn aangezocht vanwege hun kennis en ervaring met privatisering en verzelfstandiging, bijvoorbeeld als adviseur, uitvoerder, onderzoeker of bestuurder.

De klankbordgroep bestaat uit:

- drs. Hein Albeda, zelfstandig adviseur, voormalig directeur Stichting Rekenschap, oprichter van www.verantwoording.nl;
- prof. dr. Carla van Baalen, hoogleraar parlementaire geschiedenis in Nijmegen, directeur van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis;
- prof. dr. Wim van de Donk, commissaris van de koningin in Noord-Brabant, voormalig hoogleraar bestuurskunde, voormalig voorzitter van de WRR;
- dr. ir. Carel van Eykelenburg, voorzitter Bank Nederlandse Gemeenten, voorheen directeur IB-Groep, voormalig topambtenaar;
- prof. dr. Piet Rietveld, hoogleraar vervoerseconomie aan de VU;
- prof. dr. Michiel Scheltema, voormalig hoogleraar bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen (van 1983 tot 1997), voormalig staatssecretaris van Justitie, voormalig voorzitter van de WRR (van 1998 tot 2004);
- prof. drs. Jacques Wallage, bijzonder hoogleraar integratie en openbaar bestuur aan de Rijksuniversiteit Groningen en voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob).

Er zijn drie klankbordgroepbijeenkomsten belegd: over de onderzoeksopzet (februari 2012), over de uitkomsten van de casusonderzoeken (april 2012) en over het conceptrapport (september 2012).