

Vergaderjaar 2012–2013

C **Parlementair Onderzoek Privatisering / Verzelfstandiging Overheidsdiensten**

I **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2013

De Onderzoekscommissie Privatisering / Verzelfstandiging Overheidsdiensten van uw Kamer heeft op 30 oktober 2012 haar rapport «Verbinding Verbroken?» gepresenteerd.

Met uw brief van 23 november 2012 verzocht u de minister-president om in het eerste kwartaal van 2013 een reactie van de regering op de analyse en conclusies van het rapport in brede zin en op de aanbevelingen in het bijzonder te mogen ontvangen.

Bijgaand treft u deze kabinetsreactie aan. Hierin is ook de reactie op het rapport «Publieke Zaken in de marktsamenleving» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid opgenomen.

Tot mijn genoegen kan ik u mededelen dat het kabinet heeft besloten het door de onderzoekscommissie ontwikkelde besliskader ten behoeve van toekomstige besluitvorming over privatiseringen en verzelfstandigingen te gebruiken om het parlement tijdig en adequaat te informeren.

Een afschrift van deze kabinetsreactie zend ik naar de Voorzitter van de Tweede Kamer.

De minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

Kabinetsreactie op het rapport «Verbinding Verbroken?» van de Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer en het rapport «Publieke Zaken in de marktsamenleving» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

SAMENVATTING

Met deze brief reageert het kabinet op twee in 2012 verschenen rapporten: het rapport van de Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer «Verbinding Verbroken?» en het rapport «Publieke Zaken in de marktsamenleving» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Het kabinet behandelt de aanbevelingen van het rapport van de onderzoekscommissie van de Eerste Kamer aan de hand van vier hoofdthema's uit het rapport. Een van die hoofdthema's is het borgen van publieke belangen. Dit raakt aan de centrale thematiek van het rapport van de WRR. De reactie op het rapport van de WRR heeft daarom in dat hoofdthema een plek gekregen.

In het rapport van de onderzoekscommissie van de Eerste Kamer wordt geconstateerd, dat de borging van publieke belangen de afgelopen jaren te weinig en te beperkt aandacht heeft gehad. De WRR constateert in zijn rapport dat de overheid de borging van publieke belangen niet alleen af kan en dat het invulling geven aan het publiek belang vraagt om een versterking van de verantwoordelijkheid van bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Het kabinet onderschrijft de observaties van de onderzoekscommissie en de WRR dat de verhouding tussen burger en overheid als gevolg van privatiseringen en verzelfstandigingen is veranderd en dat er de afgelopen decennia bij deze trajecten niet altijd een expliciete en volledige weging van publieke belangen heeft plaatsgehad. Het kabinet ziet het door de onderzoekscommissie ontworpen besliskader als een waardevol instrument dat het parlement kan gebruiken bij de bespreking en toetsing van voorstellen met betrekking tot privatisering en externe verzelfstandiging. Het kabinet zal daarom dit besliskader als checklist gebruiken ten behoeve van het tijdig en adequaat informeren van het parlement. Daarnaast ziet het kabinet het Integraal Afwegingskader als een goed instrument om vroegtijdig in het besluitvormingsproces de publieke belangen vast te stellen en aan de hand hiervan het beleid te bepalen.

Het kabinet kan zich eveneens vinden in de analyse van de WRR dat bij de borging van publieke belangen sprake is van een maatschappelijk ordeningsproces (niet van een enkel beslismoment) en dat gewijzigde publieke belangen altijd bij momenten van politieke besluitvorming meegenomen moeten worden. Ook staat het kabinet achter de constatering dat de overheid bij het borgen van publieke belangen ook andere partijen nodig heeft.

Het kabinet hecht veel waarde aan een effectieve borging van publieke belangen en aan een samenhangend beleid ten aanzien van ordening, sturing en toezicht. Daarom heeft het kabinet bij zijn aantreden een Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen (MC PB) ingesteld. De minister van Economische Zaken is de coördinerend minister van deze Ministeriële Commissie. Daarmee erkent het kabinet het belang van een goede coördinatie en een gezamenlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van trajecten in semi-publieke sectoren. In de MC PB worden verschillende expertises en verantwoordelijkheden verbonden. Door de grote verschillen tussen trajecten tot privatisering en verzelfstandiging ligt het minder voor de hand om de politiek-bestuurlijke verant-

woordelijkheden voor zowel privatisering als verzelfstandiging in een hand – die van de minister voor Wonen en Rijksdienst – te leggen. Het kabinet hecht eraan de huidige verantwoordelijkheidsverdeling in stand te houden. De minister voor Wonen en Rijksdienst is daarin verantwoordelijk voor het (externe) verzelfstandigingsbeleid (ZBO's), de minister van Financiën voor het staatsdeelnemingenbeleid en de minister van Economische Zaken voor het marktordeningsbeleid. Het kabinet is van mening dat de specifieke expertise en kennis ten aanzien van marktordenings-, sturings- en toezichtsvraagstukken bij de verschillende departementen het best tot zijn recht komt.

Het kabinet draagt ook zorg voor intensivering van de interdepartementale samenwerking en voor het gezamenlijk optreden van de departementen richting parlement.

Ten aanzien van de door de onderzoekscommissie bepleite helderheid inzake het geheel aan uitvoeringsorganisaties en de wens dat het beleid ten aanzien van ZBO's wordt herijkt, wijst het kabinet op de lopende doorlichting van ZBO's, waarbij gekeken wordt of de ZBO-vorm voor deze organisaties nog steeds de meest geëigende vorm is. Deze zal leiden tot een standpuntbepaling van het kabinet. Ook wijst het kabinet erop dat zij het beleid ten aanzien van staatsdeelnemingen zal herformuleren in een nieuwe nota Staatsdeelnemingen van de minister van Financiën.

Het kabinet wil graag een bijdrage leveren aan de in het rapport van de onderzoekscommissie gesignaleerde informatiebehoeften van het parlement door dit vroegtijdig van relevante informatie te voorzien en ook door in tijdspaden zo mogelijk proactief rekening te houden met wensen en initiatieven van het parlement.

INLEIDING

Rapport «Verbinding Verbroken?»

In deze kabinetsreactie wordt gereageerd op het in 2012 verschenen rapport «Verbinding Verbroken?» van de Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging van de Eerste Kamer. Deze onderzoekscommissie heeft een parlementair onderzoek gedaan naar het Nederlandse privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de afgelopen decennia. Het onderzoek was gericht op de aan de privatiseringen en verzelfstandigingen voorafgegane parlementaire beraadslagingen en op effecten van die privatiseringen en verzelfstandigingen voor de relatie tussen burgers en rijksoverheid. De commissie heeft de parlementaire beraadslagingen omtrent vier casus onderzocht: NS, KPN, de energiesector en de re-integratiediensten; zij heeft voorts gesprekken gevoerd met een aantal bij het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid betrokken personen. De onderzoekscommissie heeft op deze wijze een goed beeld gevormd van het Nederlandse privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid in de afgelopen twintig jaar en van de rol daarbij van het parlement. Met dit onderzoek en vooral de aanbevelingen die hieruit voortvloeiden beoogt zij de kwaliteit van toekomstige parlementaire besluitvorming te verbeteren. De voorzitter van de Eerste Kamer heeft bij brief van 23 november 2012 gevraagd om een reactie van het kabinet op dit rapport en in het bijzonder op de daarin opgenomen aanbevelingen.

Het kabinet is de onderzoekscommissie erkentelijk voor haar rapport en voor het gedegen onderzoek dat daaraan ten grondslag ligt. Het rapport bevat een grondige analyse en waardevolle inzichten. Het biedt een leerzame inkijk in privatiserings- en verzelfstandigingstrajecten in de afgelopen decennia. Het kabinet is van oordeel dat de commissie met het vragen van aandacht voor de met deze trajecten verband houdende

borging van publieke belangen een belangwekkende en actuele thematiek aan de orde heeft gesteld. Het kabinet onderschrijft het belang van een goede weging en borging van publieke belangen. Ook is het kabinet voor een bredere weging van die belangen. Het kabinet heeft daarom in het regeerakkoord¹ een effectieve borging van publieke belangen expliciet gekoppeld aan het verbeteren van de ordening, sturing en het toezicht in een aantal sectoren. Voorts heeft het kabinet bij zijn aantreden een Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen (MC PB) ingesteld. De MC PB houdt zich bezig met analyses van een aantal sectoren inclusief bijbehorende beleidsvarianten; tevens richt zij zich op verbindende en doorsnijdende onderwerpen die meerdere beleids-terreinen raken. De MC PB zal ook de samenhang van beleid gericht op het borgen van publieke belangen bewaken. Daarmee sluit de taak van de MC PB direct aan bij de behoefte van de onderzoekscommissie aan een samenhangende visie op het publieke belang. Ook naar aanleiding van andere constatering van de onderzoekscommissie, zoals de noodzaak tot herijking van het generieke beleid ten aanzien van verzelfstandigingen en staatsdeelnemingen, onderneemt het kabinet actie. Zo worden momenteel ZBO's doorgelicht om na te gaan of de ZBO-vorm voor deze organisaties nog steeds de meest geëigende vorm is en zal de minister voor Financiën een nieuwe nota Staatsdeelnemingen uitbrengen. Het kabinet komt hier verder in deze reactie op terug. Voor wat betreft opmerkingen van de onderzoekscommissie over de door haar onderzochte casus, alsook de door haar gedane sectorspecifieke suggesties, houdt het kabinet zich aan toezeggingen inzake sectorale trajecten, die het aan het parlement heeft gedaan. Weging van publieke belangen en navenante aanpassing in de regelgeving vindt daarbij steeds plaats. Zo zal het kabinet de ordening op het spoor bezien in het kader van de Lange Termijn Spooragenda en wordt op de postmarkt gewerkt aan een aanpassing van de regelgeving en een visie op de Universele Postdienst.

Rapport «Publieke Zaken in de marktsamenleving»

Op 12 april 2012 werd het rapport «Publieke Zaken in de marktsamenleving» van de WRR gepresenteerd. Het kabinet heeft met veel belangstelling en waardering kennisgenomen van dit rapport en het dankt de WRR voor zijn analyse. In dit rapport beschrijft de WRR op een gedegen manier de problemen waar de overheid mee kampt bij het borgen van publieke belangen in een verander(en)de omgeving. Omdat de noties in dit rapport raken aan de thematiek die de onderzoekscommissie van de Eerste Kamer aan de orde stelt, heeft het kabinet ervoor gekozen in de onderhavige kabinetsreactie een reactie op het WRR-rapport op te nemen.

Leeswijzer

Hieronder (§ 1) geeft het kabinet eerst de hoofdlijnen en de kern van de analyse van beide rapporten weer. Daarna zet het de uitgangspunten van zowel het verzelfstandigingsbeleid, privatiserings- en marktorderingsbeleid uiteen (§ 2). Vervolgens geeft het haar reactie op de hoofdpunten van het rapport, die vragen om een reactie van het kabinet (§ 3). Daarbij zal het ook steeds aangeven op welke aanbevelingen het reageert. De hoofdpunten in de kabinetsreactie zijn:

¹ Een effectieve borging van publieke belangen moet samengaan met ruimte voor vernieuwing. Daarom gaan we met kracht door met het verminderen van regeldruk en kiezen we voor een samenhangende aanpak in de verschillende sectoren op het terrein van ordening, sturing en toezicht. Bron: Regeerakkoord 2012.

- § 3.1 Borging van publieke belangen (aanbevelingen 7, 13, 14, 16, 17, 18 van het rapport «Verbinding Verbroken?» en aanbevelingen van het WRR-rapport);
- § 3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling (aanbevelingen 4, 6 van het rapport «Verbinding Verbroken?»)
- § 3.3 Uniformering regels; begrippenkader en beslistkader (aanbevelingen 1, 2, 3 van het rapport «Verbinding Verbroken?»)
- § 3.4 Informeren parlement (aanbevelingen 5, 8, 9, 10, 11, 12, 15 van het rapport «Verbinding Verbroken?»).

§ 1 HOOFDLIJNEN RAPPORTEN

§ 1.1 Rapport Parlementaire Onderzoekscommissie «Verbinding Verbroken?»

De onderzoekscommissie constateert in haar rapport dat de rijksoverheid in haar omgang met de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten grote ontwikkelingen heeft doorgemaakt. Aanvankelijk werd privatisering en verzelfstandiging ingegeven vanuit denkbeelden over het beheersen van overheidsfinanciën en het afslanken van de rijksdienst. Later werd de focus mede onder invloed van Europa breder en werden aspecten als liberalisering van markten en het creëren van marktwerking van belang in de besluitvorming. Nog weer later, vanaf de eeuwwisseling, kwam mede als gevolg van onbedoelde effecten en tegenvallende resultaten, meer accent te liggen op de borging van publieke belangen en de noodzaak van toezicht op markten.

De onderzoekscommissie geeft aan dat het in een aantal gevallen aan een samenhangend beleid en een gemeenschappelijke visie heeft ontbroken. De uitvoering van privatiserings- en verzelfstandigingstrajecten werd overgelaten aan de departementen. Het gevolg was een gefragmenteerde aanpak en een verkokerde besluitvorming. Tevens werden verbindingen tussen overheid en geprivatiseerde en verzelfstandigde organisaties, tussen parlement en de uitvoerders van overheidsbeleid en tussen overheid en burgers lossen; zij raakten zelfs verbroken waar dat niet had moeten. Het openbaar bestuur werd hierdoor niet eenvoudiger, maar juist ingewikkelder.

De onderzoekscommissie stelt ook dat het bij trajecten tot privatisering en verzelfstandiging soms aan een brede(re) oriëntatie op de publieke belangen ontbrak. Publieke belangen werden niet altijd goed meegewogen en geborgd. Zij werden gezien vanuit een beperkte notie (de burger als consument en belastingbetaler).

Het rapport stelt dat het parlement de afgelopen jaren heeft geworsteld met de complexiteit van deze vraagstukken en met de mettertijd wijzigende doelstellingen van privatisering en verzelfstandiging. Het rapport stelt ook dat het parlement soms laat geïnformeerd werd. Het parlement kon de consequenties van de te nemen besluiten ook niet altijd goed voorzien.

§ 1.2 Rapport WRR «Publieke Zaken in de marktsamenleving»

De WRR signaleert dat er in enkele decennia sprake is geweest van een ingrijpende transformatie van maatschappelijke verhoudingen. Er hebben grote technologische veranderingen plaatsgevonden; er was sprake van internationalisering; productieprocessen zijn opgesplitst; bedrijven zijn onderdeel geworden van complexe ketens en netwerken en arbeid is flexibeler geworden. Verder heeft de rijksoverheid vanaf de jaren '80 vanwege economische inzichten, begrotingstekorten en reguleringspro-

blemen ingezet op meer markt en minder overheid, in de hoop zo een effectiever en kleiner overheidsapparaat te realiseren en de overheidsfinanciën beheersbaar te maken. De overheid zou zich beperken tot het scheppen en bewaken van voorwaarden waaronder markten functioneren en publieke belangen worden geborgd. Zij zou de koers blijven uitzetten, maar het roeien op tal van terreinen het roeien overlaten aan de markt. De WRR merkt op dat de overheid echter maar beperkte mogelijkheden bleek te hebben om gedrag te beïnvloeden en om publieke belangen effectief te borgen. Dat kwam door de dynamiek van markten, schaalproblemen en door de vele en veelzijdige actoren die bij marktwerkingsoperaties moesten worden betrokken. De overheid werd daardoor geconfronteerd met informatie-, normerings- en sturingsproblemen.

Zowel de overheid als de marktpartijen hebben moeite gehad om hun rol te vinden in marktwerkingsoperaties. De WRR geeft aan dat de aandacht bij maatschappelijke ordening moet worden gericht op het proces waarin markten vorm krijgen en publieke belangen worden behartigd (of afgewezen). De WRR wijst erop dat publieke belangen niet voor altijd vast liggen en dat deze pas betekenis krijgen in het debat in een concreet geval. Ook wijst de WRR erop dat de borging van publieke belangen niet een zaak van de overheid (alleen) is, maar vraagt om versterking van de verantwoordelijkheid van bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Bij dit proces is realisme vereist, niet alleen ten aanzien van de omstandigheden, maar ook ten aanzien van de mogelijkheden van overheid en andere maatschappelijke betrokkenen om zaken van publiek belang te signaleren, te articuleren, te wegen en te behartigen. De WRR geeft aan dat de uitdaging van het maatschappelijke orderingsbeleid in een marktsamenleving is om de verantwoordelijkheden voor de publieke zaak opnieuw in te vullen. Dit kan door de rol van de overheid te herijken, door de betrokkenheid van de samenleving te vergroten en door de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven te versterken.

§ 2 UITGANGSPUNTEN VERZELFSTANDIGINGS-, PRIVATISERINGS- EN MARKTORDERINGSBELEID

Het rapport van de onderzoekscommissie van de Eerste Kamer geeft het kabinet de gelegenheid nader in te gaan op enkele uitgangspunten van het huidige kabinetsbeleid ten aanzien van privatisering, verzelfstandiging en marktordening. Het kabinet sluit voor wat betreft de inhoud van begrippen als verzelfstandiging en privatisering aan bij het begrippenkader van de onderzoekscommissie.

§ 2.1 Kabinetsbeleid inzake (externe) verzelfstandigingen

Het beleid op het gebied van (externe) verzelfstandigingen (ZBO's) is neergelegd in de Kaderwet ZBO's uit 2007 en in de Aanwijzingen voor de Regelgeving. In de Kaderwet ZBO's zijn de algemene uitgangspunten vastgelegd voor de bevoegdheden van ministers. De wet stelt algemene regels voor organisatie, toezicht en verantwoording van ZBO's. De Kaderwet ZBO's heeft daarmee voor een zekere ordening van het ZBO-landschap gezorgd en voor verbetering van zowel de aansturing van ZBO's als het toezicht erop.

De Kaderwet ZBO's noemt drie motieven voor de instelling van een ZBO:

- behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- participatie van maatschappelijke organisaties die in verband met de aard van de bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Van deze drie worden nog maar twee motieven voor verzelfstandiging (alleen de eerste en de laatste) gehanteerd bij de overwegingen ten aanzien van de eventuele instelling van nieuwe ZBO's. Bovendien wordt het motief van onafhankelijke oordeelsvorming sinds de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Kohnstamm restrictief uitgelegd.² Toen de Kaderwet ZBO's tot stand kwam, meende het kabinet dat de batenlastendienst een goed alternatief zou kunnen zijn voor een ZBO dat was ingesteld op grond van het motief «regelgebonden uitvoering». Afgesproken werd dat er geen nieuwe ZBO's op grond van dit motief zouden worden ingesteld en dat de validiteit van het instellingsmotief «regelgebonden uitvoering» in een later stadium zou worden bezien. Dit punt wordt meegenomen in de doorlichting van ZBO's die nu zijn beslag krijgt.

In reactie op kritiek op de grote diversiteit van ZBO's en het gebrek aan democratische controle op deze organisaties (de ministeriële verantwoordelijkheid is immers niet volledig), geldt sinds een aantal jaren ten aanzien van nieuwe ZBO's het adagium «nee, tenzij». Dit heeft echter de discussie over de grote verscheidenheid aan ZBO's niet kunnen wegnemen.

Het kabinetsbeleid, dat aantal en diversiteit van ZBO's niet onnodig wordt vergroot, wordt nu – in het kader van het regeerakkoord – verder aangescherpt en herijkt. Dat gebeurt onder meer via de hiervoor genoemde doorlichting van ZBO's. In deze doorlichting wordt nagegaan of de ZBO-vorm voor deze organisaties nog steeds de meest geëigende vorm is. Dat onderzoek kan voor individuele ZBO's leiden tot een wijziging in bestuursvorm en sturing via aanpassing van de betreffende instellingswetten. Het is niet uitgesloten dat de resultaten van deze doorlichting ook aanleiding zullen geven tot aanpassing van de Kaderwet ZBO's. De doorlichting zal naar verwachting in mei a.s. gereed zal zijn. Het kabinet zal te zijner tijd met een standpuntbepaling komen.

§ 2.2 Kabinetsbeleid inzake privatisering

Het kabinetsbeleid inzake privatisering betreft meestal het beleid ten aanzien van de verkoop van staatsdeelnemingen. De verkoop van staatsdeelnemingen gaat vaak gepaard met een vorm van marktwerkings- en marktordeningsbeleid. Op dit beleid wordt ingegaan in § 3.

Bij staatsdeelnemingen participeert de rijksoverheid in het risicodragend kapitaal van private vennootschappen. Het aangaan en continueren van een staatsdeelneming ligt voor de hand als publieke belangen niet afdoende kunnen worden geborgd (uitsluitend) door middel van wet- en regelgeving; in die gevallen kan het aandeelhouderschap van de staat dienen als aanvullend borgingsinstrument.

Het huidige staatsdeelnemingenbeleid is neergelegd in de Nota Deelnemingen uit 2007. Deze nota vormde een breuk met de vóór 2007³ geldende beleidslijn. Deze zei dat bestaande deelnemingen moesten worden afgestoten als dat met inachtneming van de publieke en zakelijke belangen mogelijk was. Een lijn van «privatiseren, tenzij» dus. Met de nota uit 2007 werd het accent van het afstoten van deelnemingen verlegd naar het actief beheren van de staatsdeelnemingen. In deze nota staat dat de borging van de met de staatsdeelnemingen gemoeide publieke belangen nadrukkelijker wordt betrokken bij de invulling van het aandeelhouderschap. Het uitgangspunt dat deelnemingen doelmatig dienen te worden beheerd bleef voorop staan. Omdat dit niet kon zonder goed

² Zie TK 25 268, nr.20

³ Nota Deelnemingen van 18 december 2001

inzicht te hebben in met de afzonderlijke staatsdeelneming gemoeide publieke belangen, zijn deze toen voor elke staatsdeelneming uitgeschreven⁴.

De minister van Financiën zal dit jaar een nieuwe Nota Staatsdeelnemingen opstellen waarin, onder andere, het generieke beleid ten aanzien van staatsdeelnemingen, conform de aanbeveling van de onderzoekscommissie, zal worden uitgewerkt. Het uitgangspunt is de meest effectieve borging van publieke belangen en de toegevoegde waarde die het aandeelhouderschap van de staat hierbij kan bieden. Is de aanvullende waarde van het aandeelhouderschap bij de borging van publieke belangen niet meer aanwezig, dan ligt privatisering voor de hand. Dit dient per deelneming te worden nagegaan.

De minister voor Wonen en Rijksdienst heeft beide Kamers der Staten-Generaal mede namens zijn collega van Financiën per brief van 30 november 2012 een overzicht doen toekomen van in de lopende kabinetsperiode voorgenomen privatiseringen en verzelfstandigingen. In een aantal gevallen moet hier nog nadere besluitvorming volgen en verdere uitvoering aan worden gegeven.

§ 2.3 Kabinetsbeleid inzake marktordering

In 2008 heeft het ministerie van Economische Zaken onderzoek gedaan naar het marktwerkingsbeleid in verschillende sectoren. Het onderzoek beoogde een zo feitelijk mogelijk inzicht te geven in de ontwikkelingen ten aanzien van de publieke belangen (kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van dienstverlening) en de ontwikkeling van de sectorale werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden. Het onderzoek leverde een positief gemengd beeld op. Zo is de doelmatigheid en keuzebreedsheid in de meeste sectoren toegenomen. Uit dit onderzoek werd geconcludeerd dat marktwerking maatwerk is en dat marktwerking zich moet aanpassen aan de veranderende omstandigheden.

In 2010 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) op verzoek van de Tweede Kamer een advies gegeven over de verhoudingen tussen overheid en markt. Het SER-advies «Overheid én markt: het resultaat telt!» en de reactie van het kabinet stelden dat er altijd sprake is van markt én overheid. In elke sector is altijd sprake van een combinatie van overheid én markt. Het gaat erom om de optimale ordening per sector te bepalen die publieke belangen en daarmee de maatschappelijke welvaart het beste borgt. Hierbij is van belang om niet ideologisch, maar pragmatisch om te gaan met marktwerkingsbeleid. Ook onderkende het kabinet met de SER het belang van een zorgvuldige beleidsvorming en daarmee gepaard gaande effectenanalyse. Deze analyse ondersteunde het kabinet in zijn inspanningen om te komen tot een Integraal Afwegingskader (IAK). Het uitgangspunt van het kabinet is derhalve om de rolverdeling tussen markt en overheid resultaatgericht te bezien. Hierbij staat voorop welke wijze van ordening van een sector het meeste oplevert voor burgers en bedrijven. Zorgvuldige beleidsvoorbereiding is in deze essentieel.

Bij het vormgeven van een samenhangend marktordeningsbeleid in verschillende sectoren speelt een effectieve borging van publieke belangen een grote rol. Het kabinet heeft daarom de Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen (MC PB) ingesteld. De minister van Economische Zaken, verantwoordelijk voor het marktordeningsbeleid, is de coördinerend minister van deze Ministeriële Commissie.

⁴ Brief publieke belangen en staatsdeelnemingen van de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 24 april 2009

§ 3 HOOFDLIJNEN VAN DE KABINETSREACTIE OP BEIDE RAPPORTEN

§ 3.1 De borging van publieke belangen (aanbevelingen 7, 13, 14, 16, 17, 18 van het rapport «Verbinding Verbroken?» en het rapport «Publieke Zaken in de marktsamenleving»)

Het centrale thema in het rapport van de onderzoekscommissie van de Eerste Kamer is het borgen van publieke belangen. De zorg over de wijze waarop publieke belangen de afgelopen decennia zijn geborgd en klachten van burgers vormden de aanleiding voor de Eerste Kamer tot het laten verrichten van het onderzoek.

Er is in de periode die het Eerste Kamer-rapport bestrijkt veel nagedacht en geschreven over wat publieke belangen zijn, en hoe en door wie publieke belangen moeten worden geborgd. Er bestaat inmiddels communis opinio over het feit dat publieke belangen aan verandering onderhevig zijn, dat de invulling van publieke belangen afhankelijk is van politieke en maatschappelijke voorkeuren en dus per tijd kan verschillen. Daarnaast wordt de ordening en de governance van een sector bepaald door (sector)specifieke kenmerken en omstandigheden, met als gevolg een uiteenlopende wegging en keuzes ten aanzien van de borging van publieke belangen. Er kan sprake zijn van uitvoering van publieke taken door de overheid, van private uitvoering van publieke taken via collectieve financiering of van het uitsluitend via regelgeving en toezicht garanderen dat (geprivatiseerde) ondernemingen bepaalde publieke diensten of voorzieningen leveren. In de praktijk is er sprake van allerlei mengvormen. Afhankelijk van wat in een sector het meest geëigend is, heeft de overheid de keuze uit verschillende borgingsmechanismen, zoals regels (vastgelegd in wetten), concurrentie (zowel concurrentie op als om de markt), hiërarchie (via aanwijzing door de minister) en/of institutionele waarden (versterking van waarden en normen die de behartiging van het betreffende publieke belang binnen een organisatie ondersteunen).

De WRR geeft aan dat er bij het borgen van publieke belangen sprake is van een maatschappelijk orderingsproces en niet van één enkel beslismoment. De WRR wijst in zijn rapport voorts op de problemen waarop de overheid bij de implementatie van het marktwerkingsbeleid is gestuit: problemen, die het borgen van publieke belangen hebben bemoeilijkt en die de vraag oproepen of daadwerkelijke behartiging van publieke belangen nog wel plaats kan vinden door de overheid alleen. De WRR komt tot de conclusie dat zaken van publiek belang tevens de inzet van andere partijen vereist, maar dat de overheid daarvoor wel de voorwaarden moet scheppen.

Het kabinet beschouwt een effectieve borging van publieke belangen bij privatiseringen en verzelfstandigingen als essentieel. Zij erkent dat die borging in de afgelopen decennia soms te weinig aandacht heeft gekregen. De borging van publieke belangen wordt in de praktijk echter vaak bemoeilijkt doordat verschillende publieke belangen tegelijk spelen. Deze belangen zijn bovendien – bij concretisering – vaak onderling tegenstrijdig, waardoor de afweging complex wordt.

Het kabinet onderschrijft de analyse van de WRR dat complexiteit en dynamiek na de marktwerkingsoperaties is toegenomen. Het kabinet erkent dat de discussie over de relevante publieke belangen geregeld verandert en daarmee ook de uitkomst van dat debat. Bij politieke besluitvorming zullen gewijzigde publieke belangen voldoende meegenomen moeten worden. Het kabinet acht het Integraal Afwegingskader

(IAK)⁵ zeer waardevol bij de weging van publieke belangen. Alle interdepartementaal verplichte toetsen en kwaliteitsnormen voor beleid en regelgeving zijn in dit instrument verzameld en toegankelijk gemaakt.

Zoals de onderzoekscommissie signaleert (aanbeveling 7) leiden privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten tot andere (sturings)relaties met de overheid. Op het gebied van verbetering van de relatie tussen beleid en uitvoering zijn de afgelopen jaren door opeenvolgende kabinetten talrijke initiatieven ontwikkeld en verbeteractiviteiten in gang gezet. Departementen beschikken inmiddels over goede instrumenten (prestatie-afspraken, protocollen, toezichtvisies, e.d.) op het gebied van governance ten aanzien van verzelfstandigde organisaties. Het kabinet ziet de relatie tussen departement en verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties als een aandachtspunt dat permanent reflectie en onderhoud door alle betrokkenen vergt.

De onderzoekscommissie geeft in aanbeveling 7a terecht aan dat de uitvoerbaarheidstoets een waardevol instrument is. Daarom is dit instrument (evenals overigens een handhaafbaarheidstoets) vroeg in het beleidsproces verplicht bij het ontwerpen van nieuwe regelgeving met (te verwachten) substantiële gevolgen voor uitvoering en handhaving.

Het kabinet onderschrijft met de onderzoekscommissie (aanbeveling 7 b) het belang van een marktverkenning bij het herordenen van markten. Daarom is de Markteffectentoets (MET) ook verplicht bij een voorgenomen aanpassing van regelgeving die ingrijpt op de werking van de markt. De MET brengt de verwachte gevolgen van de ontwerpregeling in kaart voor de kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid en de sociaal-economische effecten. Het kabinet zal daarom erop toezien dat een MET, als onderdeel van het IAK-afwegingsdossier, wordt doorlopen bij elk voorstel tot privatisering.

De onderzoekscommissie is van oordeel (aanbeveling 7c) dat als de oprichting van een ZBO in lijn is met de motieven die daarvoor in de Kaderwet ZBO worden genoemd, een bestuursstructuur zou moeten worden gekozen met een door de minister benoemde raad van toezicht.

De Kaderwet ZBO's beschrijft de reguliere verdeling van bevoegdheden tussen de verantwoordelijke minister en het ZBO. Deze wet kent niet de figuur van een Raad van Toezicht (RvT) bij een ZBO. Dat ligt voor de hand: een derde wettelijk ingesteld orgaan maakt de verdeling van bevoegdheden onduidelijker, terwijl transparantie over die bevoegdheden juist één van de belangrijkste doelstellingen van de Kaderwet ZBO's is. Het kabinet van mening is dat de minister onverkort en ongehinderd alle bevoegdheden moet kunnen uitoefenen die de Kaderwet ZBO's hem toedent. Het is daarom zeer terughoudend ten aanzien van de instelling van RvT's bij ZBO's. De hoofdlijn van het kabinetsbeleid in deze is dan ook dat er geen wettelijk ingesteld intern toezichtorgaan (lees: RvT) is. Als er toch een wettelijk ingesteld intern toezichtorgaan (RvT) moet komen, dan dient de wenselijkheid ervan goed – dat wil zeggen specifiek op de situatie van het ZBO toegesneden – te worden onderbouwd. De taken van dit orgaan blijven bij voorkeur beperkt tot advisering. Er zij hier verder verwezen naar de kabinetsreactie op de motie Heijnen-Schouw (TK 31 490 nr. 99). Het

⁵ Via het IAK worden alle vragen geteld die in de meeste beleids- of wetgevingstrajecten beantwoord dienen te worden. Het doorlopen van deze hoofdvragen (Wat is de aanleiding? Wie zijn betrokken? Wat is het doel? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? Wat is het beste instrument? Wat zijn de gevolgen?) kan helpen bij het maken van een concreet voorstel voor beleid- of regelgeving.

kabinet neemt deze aanbeveling van de onderzoekscommissie daarom niet over.

In aanbeveling 7d adviseert de onderzoekscommissie privatiseringen en verzelfstandigingen te evalueren, zowel procesmatig als voor wat betreft de resultaten. Voor ZBO's geldt die verplichting tot evaluatie al. In de Kaderwet ZBO's staat dat de minister van het betreffende vakdepartement elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal zal doen toekomen ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. De vraag of de juridische vorm van ZBO's al dan niet moet worden gecontinueerd, wordt beoordeeld in de eerdergenoemde doorlichting van ZBO's⁶.

Het kabinet zal bij toekomstige besluiten tot privatiseringen zorgen voor voldoende monitoring. Het doel hiervan is te bepalen of de verwachtingen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Voorafgaand aan een privatisering is van belang om de vragen van het IAK te doorlopen om zo de doelstelling, de publieke belangen en de verwachtingen te duiden. Ook zal de beginsituatie door middel van een nulmeting worden vastgelegd. De resultaten daarvan worden als uitgangspunt genomen voor de latere monitoring en evaluatie. In deze fase kan worden nagegaan in hoeverre de publieke belangen daadwerkelijk geborgd worden, of de doelen zijn gehaald en zo niet, in hoeverre bijsturing mogelijk of wenselijk is.

In het verleden heeft het vaak aan een nulmeting voorafgaand aan een privatisering ontbroken. Het kabinet zegt toe nulmetingen standaard bij nieuwe privatiseringen te zullen laten plaatsvinden. Het betreffende vakdepartement voert deze meting uit.

De onderzoekscommissie doet de aanbeveling (aanbeveling 13) om besluiten tot privatisering en verzelfstandiging bij voorkeur via wetgeving te regelen, omdat dit duidelijkheid schept over de (eventueel) resterende sturingsmogelijkheden. Het kabinet onderschrijft dat wetgeving noodzakelijk is om publieke belangen te borgen die bij verzelfstandiging of privatisering in het geding zijn. Bij ZBO's gebeurt dit doordat de Kaderwet ZBO, met regels voor sturing en toezicht, van toepassing is en doordat de publieke taken van een ZBO in een wet (meestal de instellingswet van het ZBO) worden gereguleerd. Bij staatsdeelnemingen zijn er governancebevoegdheden voor de staat als aandeelhouder, ontleend aan het BW en de statuten. Daarnaast is er in de regel sprake van wettelijke regulering van monopolies. Vindt privatisering plaats doordat de staat zijn aandelen verkoopt of doordat concurrentie op de markt wordt toegelaten, dan is er doorgaans sprake van een wet die de randvoorwaarden van de markt bepaalt en die, als algemeen mededingingstoezicht niet volstaat, specifiek toezicht regelt.

Het kabinet gaat graag in op de aanbevelingen van de onderzoekscommissie over de klachtmogelijkheden voor de burger en informatievoorziening aan de burger tijdens en na privatisering of verzelfstandiging (aanbevelingen 17 en 18). De onderzoekscommissie constateert in haar rapport terecht dat privatiseringen en verzelfstandigingen die sinds de

⁶ Voor agentschappen is naar aanleiding van de evaluatie van batenlastendiensten regeling 2007 dit jaar een nieuwe regeling in werking getreden (de regeling agentschappen 2013). In de nieuwe regeling is opgenomen dat de betrokken minister en de minister van Financiën eens in de vijf jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van een agentschap beoordelen. De betrokken minister maakt het hieruit volgend rapport openbaar.

jaren '80 hebben plaatsgehad de relatie tussen overheid en samenleving hebben veranderd en dat deze ook consequenties voor de burger hebben gehad.

Het kabinet erkent dat het vertrouwen van de burger in de overheid soms onder druk komt te staan, mede omdat de overheid complex is georganiseerd en omdat vaak onduidelijk is voor burgers wat wel en niet tot de verantwoordelijkheid van de overheid hoort. Het kabinet is van oordeel dat het van groot belang is bij de uitvoering van taken op een behoorlijke manier om te gaan met burgers en hun belangen. Daarmee dragen overheidsorganisaties bij aan vertrouwen van de burgers.

Voor klachten van burgers over de overheid, waarbij de interne klachtbehandeling niet tot tevredenheid van een burgers is afgehandeld, is de Nationale ombudsman in het leven geroepen. De interne klachtbehandeling bij de betrokken overheidsorganisatie en de externe klachtbehandeling door de Nationale ombudsman vormen naar de mening van het kabinet een systeem van terugkoppeling dat een waardevolle bijdrage levert aan het beschermen van de belangen van burgers die van overheidsdiensten afhankelijk zijn of die eraan onderworpen zijn.

De burger moet ook zijn klachten over (geprivatiseerde) bedrijven kwijt, wanneer de interne klachtafhandeling niet naar behoren of niet op orde was. Het kabinet informeert consumenten over klachtmogelijkheden over bedrijven nu al in algemene zin. Dat gebeurt onder meer via het informatieloket ConsuWijzer (www.Consuwijzer.nl) van de Consumentenautoriteit, OPTA en de NMa⁷. Ook het Juridisch loket informeert consumenten. Wanneer de consument en de onderneming er niet uit komen en de klacht een geschil wordt, kan de consument dit geschil voorleggen aan een van de 51 onafhankelijke geschillencommissies, mits de onderneming is aangesloten en er voor de betreffende markt een commissie bestaat. Er bestaan onder meer commissies voor de geliberaliseerde sectoren elektriciteit, gas en telecommunicatie. Voor een aantal sectoren, waaronder deze geliberaliseerde sectoren, is aansluiting van ondernemers verplicht. Het kabinet erkent daarmee het belang van goede klachtmogelijkheden in de sectoren, waarin de dienstverleningsrelatie verandert.

De onderzoekscommissie pleit ervoor dat de overheid vooral ook in overgangsfases na privatisering of liberalisering moet zorgen voor goede klachtvoorzieningen en informatie waar de burger terecht kan. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling en het zal dit aspect in de besluitvorming over privatisering of liberalisering specifiek benoemen.

§ 3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling (aanbevelingen 4 en 6 van het rapport «Verbinding Verbroken?»)

Het rapport van de onderzoekscommissie legt de nadruk op de wenselijkheid van samenhang in de beschouwing van privatiseringen en verzelfstandigingen. De commissie pleit er in aanbeveling 4 voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties politiek-bestuurlijk verantwoordelijk te maken voor privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid in het algemeen. Er bestaan echter grote onderlinge verschillen tussen privatiseringen en verzelfstandigingen in aanleiding, focus en problemen. De gevolgen van verzelfstandiging zijn wezenlijk anders dan die van privatisering. Weliswaar speelt bij beide de problematiek van «het borgen van publieke belangen», maar de discussie over en effectuering van die borging ligt bij privatisering anders dan bij verzelfstandiging. Bij

⁷ Consumentenautoriteit, OPTA en de NMA gaan per 1 april 2013 op in de nieuwe Autoriteit Consument en Markt.

verzelfstandiging (ZBO's) is een effectieve borging van publieke belangen meestal eenvoudiger te realiseren dan bij privatisering. Bij verzelfstandiging spelen vooral zaken als (resterende) ministeriële verantwoordelijkheid en afstemming tussen beleid en uitvoering, terwijl het bij privatiseringstrajecten vooral gaat om het borgen van publieke belangen door wetgeving en toezicht. In gevallen waar sprake is van privatisering vindt meestal eerder of gelijktijdig liberalisering van markten plaats. Daarom speelt marktordening en het creëren van een effectieve marktwerking bij privatiseringstrajecten een belangrijke rol. Vanwege deze verschillen is het kabinet van oordeel dat voor beide in politiek-bestuurlijke zin een onderscheiden aanpak nodig blijft, reden waarom beide in deze kabinetsreactie een aparte plek hebben. Het kabinet kiest ervoor de verantwoordelijkheid voor het beleid ten aanzien van privatiseringen (in de zin van staatsdeelnemingen) expliciet bij de minister van Financiën te houden, terwijl de minister voor Wonen en Rijksdienst verantwoordelijk is voor het beleid ten aanzien van (externe) verzelfstandigingen (ZBO's). De minister van Financiën heeft nog een verantwoordelijkheid voor de kaderstelling rondom financieel beheer, verantwoording en financieel toezicht van verzelfstandigde organisaties. De verantwoordelijkheid van de minister van Financiën ten aanzien van staatsdeelnemingen komt tot uitdrukking in de jaarlijkse brief waarbij het parlement wordt geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot staatsdeelnemingen. De minister voor Wonen en Rijksdienst zegt toe voortaan jaarlijks een brief aan het parlement te zullen sturen over de stand van zaken met betrekking tot het verzelfstandigingsbeleid. Verder komt de verantwoordelijkheid van beide ministers tot uiting bij het bepalen en bewaken van de algemene kaders (minister voor Financiën voor die van het staatsdeelnemingenbeleid, minister voor Wonen en Rijksdienst voor de Kaderwet ZBO's). Het spreekt voor zich dat het invullen van die verantwoordelijkheid altijd in samenspraak dient te gebeuren met de betreffende vakdepartementen⁸.

De eerder genoemde MC PB kan voor coördinatie en een gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van deze trajecten. In de MC PB heeft verbinding van de verschillende expertise en verantwoordelijkheden plaats. Mede door deze verbeterde coördinatie acht het kabinet het niet opportuun om één minister verantwoordelijk te maken voor het beleid ten aanzien van privatiseringen en verzelfstandigingen in het algemeen (aanbeveling 4), noch om de uitvoering van besluiten ter zake bij een persoon of instantie binnen een ministerie te leggen (aanbeveling 6).

Het kabinet is van mening dat de specifieke expertise en kennis over marktordenings-, sturings- en toezichtsvraagstukken bij de verschillende departementen het best tot zijn recht komt. Zoals gezegd zullen de minister van Financiën, de minister voor Wonen en Rijksdienst, alsook de minister van Economische Zaken, meer gezamenlijk optrekken en richting parlement communiceren. Dat gezamenlijk optrekken zal wat het kabinet betreft in ieder geval betrekking hebben op de uitvoering van opgestelde normen en kaders en op het gezamenlijk verschaffen van informatie aan het parlement.

⁸ Overigens blijven de vakdepartementen eerstverantwoordelijk in het geval van concrete verzelfstandigingen. Bij beleidsdeelnemingen (waar het vakministerie het aandeelhouderschap beheert) is de vakminister eerstverantwoordelijk.

§ 3.3 Uniformering regels; begrippenkader en besliskader (aanbevelingen 1, 2 en 3 van het rapport «Verbinding Verbroken?»)

De onderzoekscommissie adviseert kabinet, ambtenaren en parlementsleden een eenduidig begrippenkader te laten hanteren en doet daarvoor een voorzet (aanbeveling 1). Het kabinet heeft veel waardering voor de inzet van de onderzoekscommissie om te komen met een eenduidig begrippenkader. Het kabinet erkent de noodzaak tot eenduidige formulering van begrippen om begripsverwarring te voorkomen. Het kader kan derhalve zeker dienen als nuttige naslag voor alle bij privatisering en verzelfstandiging betrokken actoren. Het kabinet is voornemens het gebruik van dit begrippenkader onder deze betrokkenen te stimuleren.

De onderzoekscommissie pleit er voorts voor bij toekomstige besluitvorming over privatiseringen en verzelfstandigingen gebruik te maken van het besliskader, dat zij zelf heeft ontworpen (aanbeveling 2). Het kabinet is het eens met de constatering van de onderzoekscommissie dat een eenduidig besliskader ten behoeve van de besluitvorming voor verzelfstandiging en privatisering ontbreekt. Er zijn, zoals de onderzoekscommissie ook heeft gesignaleerd, in de loop der tijd veel toetsen, beslisbomen en afwegingskaders⁹ ontwikkeld, met grote onderlinge verschillen in benadering, aanpak en focus. Wel is het doel van al deze instrumenten de beleidskwaliteit en de effectieve weging van publieke belangen te verbeteren. Veel van deze kaders en toetsen zijn inmiddels met elkaar verbonden in het in § 3.1 genoemde IAK voor beleid en regelgeving. Er is volgens het kabinet nog winst te behalen door bestaande instrumenten eerder en consistenter toe te passen en de uitkomsten daarvan explicieter in de politieke besluitvorming mee te wegen. Het kabinet is dan ook voornemens deze instrumenten eerder in het beleidsproces in te gaan zetten en zij zal het resultaat van die inzet aan de Kamer communiceren.

Veel instrumenten, ook het IAK, zijn, zoals de onderzoekscommissie aangeeft, vooral geschreven voor ambtelijke en bestuurlijke partijen; de rol van het parlement komt daarin inderdaad niet of minder aan bod. Het besliskader van de onderzoekscommissie is primair (maar niet uitsluitend) voor het parlement ontwikkeld. Het kabinet ziet een belangrijke complementaire rol weggelegd voor dit besliskader. Het beschouwt het besliskader als een zeer bruikbaar overzicht met aandachtspunten en richtlijnen voor regering en het parlement bij het tot stand brengen van besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging. Het kabinet doet hierbij graag de toezegging om dit besliskader bij voornemens tot privatisering of externe verzelfstandiging te gebruiken als checklist ten behoeve van het tijdig en adequaat informeren van het parlement.

Toegevoegde waarde biedt het besliskader van de onderzoekscommissie ook waar het aandacht vraagt voor het uitwerken van verschillende alternatieven in de plaats van privatisering of verzelfstandiging en voor het afwegen daarbij van voor- en nadelen. Het kabinet zegt toe dat het dergelijke varianten bij voornemens tot privatisering of verzelfstandiging in een vroegtijdig stadium zal uitwerken en toetsen.

Ten aanzien van de door de onderzoekscommissie bepleite helderheid inzake het complexe geheel aan uitvoeringsorganisaties en de wens dat het beleid ten aanzien van ZBO's en staatsdeelnemingen wordt herijkt (aanbeveling 3), wijst het kabinet op de (lopende) doorlichting van ZBO's,

⁹ Enkele voorbeelden zijn: de Aanwijzingen voor de Regelgeving, het kader van de commissie Sint, de «calculus van het publieke belang» van Teulings c.s., de Markteffectentoets (MET) en de Maatschappelijke Kosten en Baten Analyses (MKBA's).

waarbij bekeken wordt of de ZBO-vorm voor deze organisaties nog steeds de meest geëigende vorm is. Het kabinet zal na de doorlichting een standpunt bepalen. Ook wijst het kabinet op de komst van een nieuwe nota Staatsdeelnemingen.

§ 3.4 Informeren parlement (aanbevelingen 5, 8, 9, 10, 11, 12 en 15 van het rapport «Verbinding Verbroken?»)

Conform het doel van het onderzoek van onderzoekscommissie, te weten de kwaliteit van toekomstige parlementaire besluitvorming te ondersteunen en zo mogelijk te verbeteren, bevat het rapport een aantal aanbevelingen, die zijn gericht tot de Eerste Kamer c.q. het parlement zelf. Voorstellen om in de Eerste Kamer periodiek te debatteren over de ontwikkeling van het openbaar bestuur (aanbeveling 5), om het parlement meer eigen onderzoek te laten verrichten (aanbeveling 8), om als Kamer meer gebruik te maken van de mogelijkheid voorgenomen besluiten aan te wijzen als «groot project» (aanbeveling 9), of om eerder betrokken te worden bij besluitvorming over privatisering en effectiever gebruik te maken van beleids- en wetgevingsdebatten (aanbeveling 10), zijn voorstellen die door het kabinet positief worden gewaardeerd. Hetzelfde geldt voor de aanbeveling van de onderzoekscommissie aan de Eerste Kamer vaker een tijdelijke commissie met een specifieke taak in te stellen (aanbeveling 11). De onderzoekscommissie geeft in aanbeveling 12 aan behoefte te hebben aan meer duidelijkheid over de invloed van EU-regelgeving op besluiten tot privatisering en verzelfstandiging. De onderzoekscommissie vindt met name onduidelijk hoeveel beslissruimte de staat heeft bij de uitvoering van Europese richtlijnen. Het kabinet ziet nadrukkelijk een rol voor zichzelf weggelegd in het beter duiden van de EU-effecten voor het parlement en zal erop toezien dat dit tijdig en zo volledig mogelijk gebeurt. Meer in het algemeen wil het kabinet graag een bijdrage leveren aan de informatiebehoefte van beide Kamers der Staten-Generaal door hen vroegtijdig van relevante informatie te voorzien en ook door in tijdpaden zo mogelijk proactief rekening te houden met wensen en initiatieven ter zake van de Eerste of Tweede Kamer. Het overzicht van voor de lopende kabinetsperiode voorgenomen privatiseringen en verzelfstandigingen dat begin december 2012 naar het parlement is gestuurd, kan als een eerste proeve daarvan worden gezien. Daarnaast zal het kabinet ook concrete voornemens tot privatisering- en verzelfstandiging per brief aan zowel de Tweede als de Eerste Kamer sturen.

De onderzoekscommissie doet ook de aanbeveling directeuren of voorzitters van raden van bestuur van verzelfstandigde organisaties uit te nodigen voor het geven van informatie (aanbeveling 15). Het kabinet heeft hiertegen geen bezwaar, zolang de ministeriële verantwoordelijkheid hierdoor niet in het geding raakt.

De onderzoekscommissie breekt in aanbeveling 16 een lans voor meer horizontale verantwoording: het afleggen van verantwoording door verzelfstandigde en geprivatiseerde organisaties aan klanten, stakeholders en samenleving. Zij stelt voor evaluatierapporten die voortkomen uit het gebruik van horizontale verantwoording in het parlement te bespreken, naast informatie uit bestaande verticale verantwoordingsvormen. Het kabinet beperkt zich hier tot een reactie op het in het parlement bespreken van horizontale verantwoording door verzelfstandigde organisaties. Horizontale verantwoordingsinformatie kan waardevol zijn, mits zij aanvullend is en niet in de plaats komt van verticale verantwoordingsinformatie. Het is zaak zich steeds rekenschap te geven van de beperkingen en risico's van die informatie. Het gebruik daarvan moet naar het oordeel van het kabinet dan ook terughoudend en zorgvuldig geschieden.

TOT SLOT

Het kabinet hecht veel waarde aan een effectieve borging van publieke belangen; een borging, die belangen van burgers en bedrijven plaatst in het bredere perspectief van een goed functionerende samenleving. De zorg voor deze borging moet centraal staan bij privatisering en verzelfstandiging. Het kabinet is van oordeel dat dit ook belangrijke onderwerpen zijn bij het denken over het openbaar bestuur, aangezien zij leiden tot herdefiniëring van de verbanden tussen rijksoverheid, parlement, uitvoerders van overheidsbeleid en burgers. Het kabinet gaat hierover graag met het parlement in gesprek.

De minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok