

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Fyra-debacle is product van tijdgeest en compromispolitiek

door *Rein Jan Hoekstra*

De auteur is oud-lid van de Raad van State.

Het Fyra-debacle is het topje van de ijsberg die privatisering, verzelfstandiging of bedrijfsmatige sturing van overheidstaken heet. In de jaren tachtig en negentig is onvoldoende nagedacht over de vraag of het publieke belang voldoende geborgd zou zijn met een verzelfstandiging van de NS. De Fyra-enquêtecommissie zou moeten aansturen op een nieuwe doordenking van de verhouding tussen staat en markt.

De weergave van de openbare verhoren van de enquêtecommissie Fyra in de media heeft de staat, NS en betrokken personen in de klaagdenbank geplaatst. Ik hoop dat de rapportage van de enquêtecommissie een evenwichtig beeld te zien zal geven met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor het Fyra-debacle.

Het hanteren van het zeer ingrijpende middel van de parlementaire enquête – ministers, oud-ministers en verdere betrokkenen

worden verplicht onder ede te getuigen in het openbaar – mag niet worden verabsoluteerd tot een afrekening met het verleden en het aanwijzen van schuldigen. Altijd moet worden beseft dat ook het parlement betrokene is geweest en al zijn grondwettelijke macht had kunnen inzetten om de gewraakte situatie te voorkomen. Niet voor niets is de parlementaire enquête oorspronkelijk bedoeld om voor de toekomst te onderzoeken met welk beleid maatschappelijke knelpunten moeten worden aangepakt. De kindernet-Van Houten, die een einde moest maken aan kinderearbeid, is het resultaat geweest van een dergelijke enquête (1886-1887). De enquête naar de uitvoering van de sociale zekerheid is het recentste voorbeeld (1992-1993). De vraagstelling behoort te zijn: wat is het probleem en welke oplossing is ervoor?

* * *

De Fyra-problematiek is het product van de tijdgeest en van een politiek compromis dat werd gesloten zonder duidelijk in kaart te brengen of het besluit van de verzelfstandiging bijdroeg aan de kwaliteit van het vervoer. De doordenking van de uitvoeringsproblemen schoot er, onder druk van het gewenste compromis, bij in. Die komt in het algemeen te vaak pas aan de orde als het te laat is; een parlementaire enquête die deze alsnog in kaart brengt is ook te laat. Compromispolitiek dreigt nu ook weer bij de besluitvorming over de belastingherziening. Hier ligt een waarschuwing voor de hand: laat dit

project niet worden tot een ruilhandel tussen de fracties van de coalitie en die van andere partijen in de Tweede Kamer. Het bereiken van resultaat wordt dan belangrijker dan de kwaliteit en een behoorlijke en zorgvuldige uitvoering van de besluiten.

Het Fyra-debacle is het topje van de ijsberg die privatisering, verzelfstandiging of bedrijfsmatige sturing van overheidsstaken heet. Het fundament van het bouwwerk ligt in noodzakelijke ombuigingen van de overheidsfinanciën in de jaren tachtig en negentig. De leiding van die operatie berustte bij het Ministerie van Financiën. Een voornaam uitgangspunt daarbij was dat de overheid uit haar voegen was gebarsten. Adagia voor sanering van de overheid waren inkrimping van de rijksdienst en efficiencybevordering bij onderdelen ervan. Deze taakstellingen werden van financiële taakstellingen voorzien en moesten binnen de kabinetsperiode worden verzilverd.

De parlementaire onderzoekscommissie Privatisering/Verselfstandiging Overheidsdiensten heeft in haar rapport *Verbinding verbroken* uit oktober 2012 een heldere analyse gegeven van de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Roel Kuiper, die ook voorzitter was van deze commissie, heeft recent in zijn boek *De terugkeer van het algemeen belang* de problematiek die de commissie onderzocht in een breder kader van de politieke, sociaal-maatschappelijke en economische effecten van privatiseringspolitiek geplaatst. Daaruit blijkt dat de Nederlandse overheid zonder overkoepelende visie het pad van privatisering en verzelfstandiging is opgegaan. Ook uit eigen ervaring als geïnteresseerde en als departementsambtenaar weet ik dat het denken over de verhouding

tussen staat en samenleving op het tweede plan kwam te staan. Alle nadruk werd gelegd op realisatie van financiële doelstellingen. De verzorgingsstaat werd gesaneerd zonder een duidelijk perspectief op nieuwe verhoudingen. De overheid verkende pragmatisch of de staat nog een algemeen belang bij bedrijven had te behartigen. Was het niet beter dat belang af te stoten, te verkopen? De krachtige positie die sommige van deze bedrijven in de markt hadden verworven, rechtvaardigde dit tot op zekere hoogte.

* * *

Met betrekking tot het openbaar vervoer was en is de politiek intens verdeeld. Het verlangen om een positie te verwerven op de ene interne Europese markt won uiteindelijk. Ten onrechte. De NS werd eerst opgesplitst in vijf bedrijfseenheden en drie taakorganisaties. Al deze eenheden bleven aanvankelijk binnen de NS; gehoopt werd dat zo de efficiency van het totale bedrijf werd vergroot en dat de concurrentiepositie op de Europese markt zou worden versterkt. Toch werd vervolgens een formele splitsing aangebracht tussen exploitatie en beheer. Sommigen stelden: dit eist de Europese regelgeving inzake de interne markt. Anderen beweerden: interne splitsing volstaat. Mijns inziens had Nederland de ruimte om zijn eigen afweging te maken en had ons land het kunnen laten bij de interne splitsing. Op dit punt hebben wij ons op achterstand gezet ten opzichte van bijvoorbeeld België, Duitsland en Frankrijk, die een beter functionerend treinvervoer hebben.

De energiebedrijven werden ook gesplitst voor zover het exploitatie en beheer aangaat. Provincies zijn rijk geworden van verkoop van de exploitatie. Was mogelijke verkoop een effect dat de wetgever bij de splitsing heeft meegewogen? Dat effect is in ieder geval onder-

kend en heeft mede de lange duur van de besluitvorming verklaard. Het marktdenken heeft hier per saldo gewonnen. Heeft de consument hier baat bij? Als energiegebruiker heb ik dat niet kunnen constateren. Wat overheerst is de zorg over levering van energie in de toekomst. Hoe zal de marktontwikkeling verlopen? Energielevering is een bij uitstek vitaal belang voor de burger, voor de gehele samenleving. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) houdt toezicht. Is dat toezicht voldoende toegerust om tijdig te signaleren dat er bedreigingen zijn voor dat vitale, publieke belang van energieleverantie? Ik hoop het.

Het wordt tijd de splitsing van het openbaar vervoer terug te draaien.

Er is, terecht, een breed gedragen besef dat het openbaar vervoer een nutsfunctie vervult ten behoeve van de samenleving. De samenleving heeft er recht op dat publieke belangen als toegankelijkheid, veiligheid en continuïteit goed geborgd zijn en dat deze vitale nutsfunctie wordt vervuld, efficiënt en verantwoord. De overheid, in het bijzonder de minister van Infrastructuur en Milieu, draagt verantwoordelijkheid voor versterking van die taak.

* * *

In het onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten van 2012 wordt geconcludeerd dat de weging van in het geding zijnde publieke belangen niet coherent heeft plaatsgevonden. De discussie over publieke belangen is vaak nogal ambigu; de

vaststelling ervan blijft een opgave van de politiek, zegt de commissie. Ik hoop dat de enquêtecommissie-Fyra op deze opgave ingaat. Zelf heb ik enige ervaring opgedaan met de waarborging van het publieke belang bij de verzelfstandiging van de rijksmusea in 1994. De staat is eigenaar gebleven van de hem toebehorende collecties van de rijksmusea. Een juist besluit, en een besluit dat de staat ook noopt tot een substantiële en blijvende bijdrage aan de musea ten behoeve van het beheer van die collecties.

Bij de verzelfstandiging van de rijksmusea is van tevoren geïnventariseerd welk publiek belang in het geding kan zijn en hoe de behartiging van dit belang verzekerd kan zijn. De keuze die toen is gemaakt, was dat het behoud van cultuurbezit aanwezig in die musea, een onvervreemdbaar publiek belang is. Goed voorbeeld doet goed volgen. Helaas is daar de klad in gekomen in de volgende jaren. Onderzoekcommissies waren nodig om dat naderhand duidelijk te maken.

Het is gebleken dat er gefundeerde vraag is naar zorgvuldig afgewogen besluitvorming over de behartiging van het publieke belang bij overheidsbesluiten. Regering en Staten-Generaal dienen ter zake te antwoorden. Niet alleen maar ad hoc toegespitst op de Fyra-enquête, maar in het bredere kader van de verhouding tussen staat en markt. Hier ligt in eerste instantie een primaire verantwoordelijkheid bij het kabinet en de minister-president. De Tweede Kamer en primair de enquêtecommissie zouden daarop moeten aansturen.

Het wordt tijd de splitsing van het openbaar vervoer terug te draaien