

*0: EK
*1: 2013-2014
*2: 16
*3: WordXP
*4: 16de vergadering
*5: Dinsdag 21 januari 2014
*6: 10.45 uur
**

Voorzitter: Broekers-Knol

Tegenwoordig zijn 69 leden, te weten:

Barth, Beckers, Van Beek, Beuving, Van Bijsterveld, De Boer, Van Boxtel, Brinkman, Bröcker, Broekers-Knol, Bruijn, Van Dijk, Duivesteijn, Dupuis, Duthler, Elzinga, Engels, Essers, Ester, Faber-van de Klashorst, Flierman, Franken, Frijters-Klijnen, Ganzevoort, Gerkens, Thom de Graaf, Fred de Graaf, Marcel de Graaff, De Grave, Hermans, Hoekstra, Holdijk, Ter Horst, Huijbregts-Schiedon, Van Kappen, Knip, Kok, Koning, Koole, Kox, Kuiper, De Lange, Van der Linden, Linthorst, Lokin-Sassen, Martens, Postema, Quik-Schuijt, Reuten, Reynaers, Ruers, Schaap, Scholten, Schouwenaar, Schrijver, Sent, Slagter-Roukema, Sörensen, Van Strien, Strik, Swagerman, Sylvester, Terpstra, Thissen, Vlietstra, Vos, De Vries, De Vries-Leggedoor en Witteveen,

en de heer Blok, minister voor Wonen en Rijksdienst, de heer Dijsselbloem, minister van Financiën, de heer Kamp, minister van Economische Zaken, de heer Plasterk, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de heer Weekers, staatssecretaris van Financiën.

**

*N

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Kneppers-Heijner, wegens verblijf buitenslands;

Popken, Nagel, Vliegenthart en Koffeman, wegens bezigheden elders.

**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

*B

!Fiscaal verdragsbeleid 2011!

Aan de orde is de behandeling van:

- **de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011 (NFV 2011) (25087);**

- **de brief van de staatssecretaris van Financiën van 17 januari 2013 over belastingheffing internationale ondernemingen (33402, letter M).**

De **voorzitter**: Ik heet de staatssecretaris van Financiën van harte welkom in de Eerste Kamer.
**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Essers** (CDA): Voorzitter. Het is dan eindelijk zover. Sinds het uitkomen van de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid in het voorjaar van 2011 heeft de commissie voor Financiën van deze Kamer veel belangstelling aan de dag gelegd voor het fiscaal verdragsbeleid. De reden dat pas bijna drie jaar na het verschijnen van de notitie hierover een plenair debat wordt gevoerd, vloeit dan ook zeker niet voort uit traagheid van handelen van deze commissie. De echte reden daarvoor is geweest de grote aandacht die dit onderwerp in de daaropvolgende jaren in de nationale en internationale gremia en media heeft gekregen. Dit was voor de commissie voor Financiën reden om de plenaire behandeling op te schorten tot het stof over deze problematiek enigszins zou zijn nedergedaald. Hoewel dit laatste nog lang niet het geval is -- het debat gaat nationaal, Europees en mondiaal in alle hevigheid voort -- is het toch goed dat we nu dit debat voeren. Ik ben er echter van overtuigd dat het niet het laatste debat over deze materie zal zijn. Het ziet slechts op een tussenstand.

Zoals opgemerkt in het verslag van 9 april 2013, kunnen de leden van de CDA-fractie zich in het algemeen goed vinden in de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011, waarin de hoofdlijnen en meer specifieke onderdelen van het fiscaal verdragsbeleid worden geschetst. Belastingverdragen zijn essentieel voor het wegnemen van internationale juridisch dubbele belasting. Zij zijn van groot belang in het kader van het behoud en de verdere uitbouw van een fiscaal aantrekkelijk vestigingsklimaat. Naast een uitgebreid belastingverdragennetwerk dragen ook de afwezigheid van bronbelastingen op rente en royalty's, de wettelijke regelingen van de deelnemingsvrijstelling en fiscale eenheid alsmede de toegankelijkheid van de Belastingdienst en de bereidheid om vooraf rechtszekerheid verschaffende rulings te geven, daaraan sterk bij. Beperkte bronheffingen op dividenden, interest en royalty's beperken economisch dubbele belasting. Belastingverdragen zijn een stimulans voor het vrije verkeer van werknemers, ondernemers, goederen, diensten en kapitaal. Als zodanig zijn zij een middel om een hogere welvaart en welzijn te realiseren. Daarnaast dragen belastingverdragen bij aan het voorkomen van dubbele niet-belasting doordat zij specifieke en generieke antimisbruikbepalingen kunnen bevatten, zoals "limitations on benefits"-bepalingen en bepalingen inzake de "main purpose test", en deze verdragen kunnen de mogelijkheden voor internationale gegevensuitwisseling verruimen. Belastingverdragen met ontwikkelingslanden zijn in veel opzichten bevorderlijk voor de economische ontwikkeling van deze landen.

In het algemeen kunnen de leden van de CDA-fractie zich goed vinden in het beleid van de Nederlandse Belastingdienst met betrekking tot zogenoemde schakelvennootschappen, ook wel oneigenlijk brievenbusmaatschappijen genoemd. Zeer inzichtelijk is de brief van 25 juni 2012 en de bijlage bij deze brief waarin onder andere wordt ingegaan op de rol van substance-eisen in het Nederlandse belastingrecht. Hieruit ontstaat de indruk dat de door Nederland gestelde substance-eisen zeker niet onderdoen voor de in veel andere landen gestelde eisen. In het kader van de rulingpraktijk gaan de substance-eisen zelfs verder dan de eisen die in andere landen worden gesteld. Omdat lang niet alle schakelvennootschappen een ruling aanvragen, is nadien door de staatssecretaris in een brief van 30 augustus 2013 aangekondigd dat ook in het geval geen ruling wordt aangevraagd substance-eisen zullen worden gesteld. Het stellen van substance-eisen is echter niet hetzelfde als het handhaven van deze eisen. Welke garanties geeft de staatssecretaris dat deze eisen in de toekomst ook daadwerkelijk zullen worden gehandhaafd door de Belastingdienst?

De leden van de CDA-fractie zijn het eens met de regering dat de aanpak van belastingontwijking via internationale structuren een internationaal probleem is dat dan ook alleen internationaal tot een oplossing kan worden gebracht. Daarbij kan worden gedacht aan initiatieven op het niveau van de G8, de G20, de OECD en de Europese Unie. De CDA-fractie juicht de actieve deelname van Nederland aan deze internationale initiatieven toe. Het zou echter naïef en schadelijk zijn voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid als Nederland in dit verband eenzijdige stappen zou zetten. Wel zal Nederland zijn fiscale beleid voortvarend moeten uitdragen. In plaats van voortdurend in een verdedigende houding te schieten, zou de Nederlandse regering nu net trots moeten zijn op het Nederlandse fiscale stelsel. Dit is van cruciale betekenis voor de concurrentiepositie van Nederland in de wereld. Wat doet het kabinet eraan om fiscale innovatie en ons internationale fiscale beleid actief op de kaart te zetten? Stilstand is immers achteruitgang. Alleen maar verdedigen van ons fiscale stelsel is niet voldoende, Nederland moet nu net met veel uitstraling en zelfvertrouwen opkomen voor en promoten van datgene wat gedurende vele decennia is opgebouwd. Onderschrijft de staatssecretaris dit en wat doet hij hieraan?

De voortdurend terugkomende beschuldigingen aan Nederland als zou het een belastingparadijs zijn, zijn schadelijk voor het imago van Nederland als integer land, ook op fiscaal terrein. Deze imagoschade wordt nog eens vergroot als beschuldigingen worden geuit dat Nederland zich in dit kader verrijkt ten koste van de ontwikkelingslanden. Wie dergelijke beschuldigingen uit, laadt een zware bewijslast op zich. Vandaar dat de leden van de CDA-fractie hechten aan een debat dat op basis van de feiten wordt gevoerd en niet op basis van vage beschuldigingen en vooroordelen.

De recente onderzoeken van SEO en IBFD hebben een belangrijke bijdrage aan dit debat geleverd.

De heer **Elzinga** (SP): Ik vind ook dat wij het debat op basis van feiten moeten voeren. De heer Essers vindt dat mensen die uiten dat ons beleid schadelijk zou kunnen zijn voor ontwikkelingslanden, de zware plicht hebben om dat dan ook te onderbouwen. De heer Essers heeft toch wel kennisgenomen van de intentie van deze staatssecretaris, samen met de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, om nu juist een aantal belastingverdragen met ontwikkelingslanden te herzien omdat deze landen belastinginkomsten misliepen dankzij onze verdragen?

De heer **Essers** (CDA): Het feit dat je belastingverdragen hebt met ontwikkelingslanden die als zodanig goed zijn voor deze landen -- dat blijkt onder andere uit het IBFD-onderzoek -- laat onverlet dat je natuurlijk altijd moet streven naar een verbetering van die verdragen. Wanneer die verdragen gemakkelijk de mogelijkheid geven tot belasting ontgaan of zelfs belastingmisbruik moet je wel degelijk bekijken of je dat soort clausules niet in die verdragen moet opnemen. Je moet het echter wel in goed overleg doen met die landen zelf. Soms krijg ik de indruk dat wij wel weten wat goed is voor deze landen, maar dat wij niet goed luisteren naar wat die landen willen. Wat ik in ieder geval hier wil zeggen, is dat het niet juist is dat de door Nederland afgesloten verdragen met ontwikkelingslanden slecht zouden zijn voor die landen omdat zij heel veel inkomsten missen. Want de verdragen die Nederland met die landen sluit zijn exact dezelfde als de verdragen die andere landen met deze landen sluiten. Je moet geen vergelijking maken in de zin van dat wanneer Nederland dat verdrag niet gesloten zou hebben, men het volle bedrag aan royaltyheffing en renteheffing zou hebben binnengehaald, want dan zou een ander verdrag van toepassing zijn geweest. Je moet de vergelijking dus zuiver houden.

De heer **Elzinga** (SP): De verdragen zijn inderdaad heel goed vergelijkbaar. En toch heeft het verschijnsel zich voorgedaan dat nadat Nederland in 2007 met Ghana een belastingverdrag afsloot, de investeringen van Ghana via Nederland verhoerddvoudigd zijn. Dat heeft er niet mee te maken dat het verdrag heel anders is dan verdragen die andere landen sloten. Het heeft er wel mee te maken dat Nederland het verdrag heeft gesloten vanwege het beleid dat eromheen zit.

De heer **Essers** (CDA): Het feit dat de investeringen in relatie tot Nederland zijn toegenomen, zou je in eerste instantie moeten zien als heel positief. Laten we niet naïef zijn; dat heeft natuurlijk ook te maken met het feit dat Nederland een bijzonder fiscaal systeem heeft, waar op zichzelf niets mis mee is en dat eerder als een model zou moeten dienen voor andere landen. Waar gaat het om? Wij hebben geen bronheffingen op rente en royalty's. Dat past niet in ons systeem.

Dat hebben wij nooit gewild, en terecht, want dat voorkomt economisch dubbele heffing. Het feit dat wij die heffing niet hebben, betekent dat wij in de onderhandelingen met andere landen over die verdragen proberen die bronheffingen zo laag mogelijk te houden. Dat is ook goed voor die landen, want dat leidt tot aantrekken van kapitaal en bedrijvigheid in die landen. Dus daarmee is nog helemaal niet gezegd dat er een toename is van het oneigenlijk gebruik.

De **voorzitter**: Tot slot, mijnheer Elzinga.
**

De heer **Elzinga** (SP): Het zou ook zo kunnen zijn dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van investeringen van andere landen naar Ghana nu ineens via ons land.

De heer **Essers** (CDA): Dat kan ik nu niet beantwoorden, maar dat is nu net wat ik bedoel met feitenonderzoek. We veronderstellen iets en dat is niet wetenschappelijk onderbouwd. Ik wijs nogmaals op het onderzoek van het Internationaal Bureau voor Fiscale Documentatie waarin een uitstekende onderbouwing staat van de effecten van het Nederlandse beleid op ontwikkelingslanden. Ik kan mij daarin vinden in die zin dat ik de redenering kan volgen, maar er zijn heel veel andere gepubliceerde onderzoeken waarvan ik de redenering niet kan volgen. Daar heb ik dan toch mijn twijfels over. Dus ik pleit niet voor het stoppen van elk onderzoek. Integendeel, feitenonderzoek, daar gaat het om.

Uit het onderzoek van SEO blijkt onder meer dat de zogenoemde "bijzondere financiële instellingen" 3 tot 4 miljard euro per jaar bijdragen aan de Nederlandse economie in de vorm van belastingen, loonkosten en diensten die zij inkopen bij zakelijke dienstverleners en dat zij een directe en indirecte werkgelegenheid verschaffen tussen de 8.800 en 13.000 fte. Uit het IBFD-onderzoek blijkt dat niet kan worden aangetoond dat de door Nederland gesloten belastingverdragen met ontwikkelingslanden nadelig zijn voor die landen. In ieder geval staat vast dat de door Nederland gesloten belastingverdragen niet substantieel verschillen van de verdragen die door andere landen met diezelfde ontwikkelingslanden zijn gesloten.

De conclusies die in deze onderzoeken worden getrokken, zijn voor degenen die Nederland zonder ook maar enig wetenschappelijk verantwoord feitenonderzoek te hebben gedaan, ervan beschuldigen een belastingparadijs te zijn, niet bevredigend. Die uitkomsten zijn te positief. Vandaar dat deze groepen net zo lang blijven vragen om een ander onderzoek totdat in dat andere onderzoek wel de door hen gewenste conclusies worden getrokken. De laatste stand van zaken is dat men nu na het SEO-onderzoek en het IBFD-onderzoek ook de Rekenkamer onderzoek wil laten doen. Hoe kijkt de staatssecretaris aan tegen deze ontwikkelingen? Is hij van mening dat ook na het SEO-onderzoek en het IBFD-onderzoek meer onderzoek nodig is, of staan de relevante feiten na

deze rapporten zodanig vast dat daarover thans een verantwoord oordeel kan worden gevormd? Is het überhaupt wel mogelijk om betrouwbare cijfers hieromtrent te krijgen? Meer in het algemeen vragen wij de staatssecretaris hoe hij de rol en betekenis van schakelvennootschappen voor de economie van Nederland ziet.

De leden van de CDA-fractie zien de commotie rondom de onderzoeksrapporten als symptomatisch voor de sfeer waarin dit debat vaak wordt gevoerd. Rationele argumenten krijgen in de media niet of nauwelijks een kans. Dit komt grotendeels door de zeer sterke invloed van een aantal ngo's op dit terrein. Ngo's als Tax Justice, Oxfam Novib en Christian Aid zijn erg succesvol geweest om het beleid van multinationals met betrekking tot belastingplanning in relatie te brengen tot de corporate social responsibility van deze ondernemingen, maatschappelijk verantwoord ondernemen. Niet langer is het vanzelfsprekend dat bedrijven de grenzen van hun belastingplanning uitsluitend laten bepalen door datgene wat wettelijk mogelijk is. Met andere woorden: deze bedrijven zullen zich ook bij hun belastingbeleid moreel-ethische vragen moeten stellen, net zoals ze dat ook op andere terreinen doen. Daar is niets mis mee. Wij juichen dat alleen maar toe. Het wordt echter bedenkelijk als overheden niet op regelgeving gestoelde moreel-ethische eisen gaan stellen, daartoe veelal aangezet door de hiervoor bedoelde ngo's die oproepen tot het boycotten van fiscaal actieve bedrijven en het bezetten van hun winkelfilialen. Naming and shaming wordt dan een dwangmiddel om deze bedrijven meer belasting te laten betalen dan wettelijk nodig is.

Kwalijk is dat deze ngo's niet of nauwelijks onderscheid aanbrengen tussen bedrijven die op een legale wijze belasting trachten te ontgaan en bedrijven die dat op een illegale wijze doen. Illegale belastingontwijking moet te allen tijde worden aangepakt, niet alleen in tijden van crisis. Er is echter niets mis met reguliere belastingplanning. Indien bepaalde vormen van legaal ontgaan van belastingen door de fiscus als ongewenst worden beschouwd, zullen deze in eerste instantie ter toetsing moeten worden voorgelegd aan de rechter en in laatste instantie eventueel door de wetgever moeten worden tegengegaan door nieuwe regelgeving. Daarbij zij bedacht dat in het geval het gaat om het voorkomen van internationale dispariteiten tussen de belastingstelsels van verschillende landen eenzijdige aanpassingen van de regelgeving door een land geen zin heeft; alleen multilaterale aanpassingen zijn in dat geval zinvol. Een voorbeeld. Een concern kan belasting besparen door een dochtervennootschap een lening te laten aangaan bij de moedervennootschap waarbij het land van de dochtervennootschap de betaalde rente aftrekt als bij de fiscale winstberekening aftrekbare bedrijfskosten, terwijl het land van de moedermaatschappij de ontvangen interest beschouwt als dividend die onder de deelnemingsvrijstelling valt en dus onbelast is. Welk land moet dan de regelgeving aanpassen: het land van de aftrek of het land van de vrijstelling? Dat kun je alleen maar internationaal regelen.

Het spreekt voor zich dat de aanpassing van die regelgeving of van verdragen op een zodanige wijze moet plaatsvinden dat het kind niet met het badwater wordt weggegooid. De door een aantal ngo's in hun onderzoeksrapporten gedane voorstellen aan Nederland om de deelnemingsvrijstelling af te schaffen dan wel om geen belastingverdragen meer met ontwikkelingslanden te sluiten, werken averechts en zijn nu net zeer nadelig voor ontwikkelingslanden. De paternalistische opstelling tegenover ontwikkelingslanden leidt al snel tot gevolgen die deze landen nu net niet willen. Doordat veel ngo's legale belastingplanning en belastingfraude op één hoop gooien, missen hun onderzoeken wetenschappelijke onderbouwing en dreigt bovendien het risico dat belastingadviseurs voor de buitenwereld worden gecriminaliseerd. Dit, terwijl vaststaat dat zonder de bijdrage van belastingadviseurs de Belastingdienst zijn werk niet goed zou kunnen doen. Als men de regelgeving niet wijzigt, is het ongepast als ook de overheid belastingplichtigen die daarvan gebruikmaken, immoreel gedrag verwijt omdat ze zich schuldig zouden maken aan "agressieve belastingplanning". Wat precies agressieve belastingplanning is, wordt bovendien niet duidelijk gemaakt. Er ontbreekt een goed toepasbare definitie van agressieve belastingplanning.

Country-by-country reporting van fiscale afdrachten wordt in dit verband vaak gezien als een bijdrage aan de transparantie van het belastingbeleid van multinationals. Hoe wordt echter voorkomen dat country-by-country reporting van fiscale afdrachten door multinationale ondernemingen tot negatieve economische gevolgen als gevolg van de publieke beschikbaarheid van deze informatie voor deze ondernemingen leidt? Daarbij moet worden bedacht dat een wereldwijde verplichting van country-by-country reporting voorlopig niet haalbaar lijkt te zijn. Hooguit zou dit systeem op EU-niveau kunnen worden ingevoerd. Ik vraag de staatssecretaris of het dan niet beter is dat dergelijke informatie voorlopig alleen bekend wordt gemaakt aan de nationale belastingdiensten.

Hypocrisie speelt in dit verband vaak een grote rol. Zo is het Verenigd Koninkrijk een van de grote critici van Nederland, terwijl dit land tegelijkertijd de ambitie heeft om het fiscaal meest aantrekkelijke land ter wereld te worden. Het is zo gemakkelijk om de beschuldigende vinger naar anderen uit te steken, terwijl een van de hoofdoorzaken van de problematiek is gelegen in een tot belastingplanning uitnodigende onvoldoende gereuleerde belastingconcurrentie tussen staten en een gebrek aan coördinatie en harmonisatie tussen de verschillende belastingstelsels. Onderschrijft de staatssecretaris deze analyse? Kan de staatssecretaris een vergelijking maken van de voor- en nadelen van het fiscale stelsel van het Verenigd Koninkrijk voor multinationale ondernemingen in vergelijking met het fiscale stelsel van Nederland? Is het waar dat Nederland snel terrein aan het verliezen is? Wat doet Nederland eraan om dit proces te keren?

Hoewel wij een multilaterale aanpak bij de bestrijding van dispariteiten toejuichen, maken de leden van de CDA-fractie zich zorgen over het democratisch tekort dat bij de acties die in dit verband worden ondernomen, kan worden geconstateerd. De financiële en economische crisis die sinds 2008 huishoudt, heeft ertoe geleid dat de regeringen van de getroffen landen naarstig op zoek zijn naar extra middelen. Daarbij hebben zij de strijd tegen het ontgaan en vermijden van belastingen als het ware opnieuw uitgevonden teneinde aan de benodigde extra gelden te komen. Door de toenemende globalisering is het duidelijk dat die strijd niet alleen binnen de nationale grenzen kan worden gevoerd. Vandaar dat vooral grote machtige landen als de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland hun machtsposities inzetten om internationale belastingfraude en -ontwijking aan te pakken. Automatische uitwisseling van informatie is de nieuwe standaard geworden.

Ook werken nationale belastingdiensten steeds meer samen om belastingen te innen. Een complicerende factor is dat de nationale belastingstelsels zodanig van elkaar verschillen dat creatieve belastingplanning door multinationals behoorlijke belastingbesparingen mogelijk maakt. Ik noemde al de verschillende fiscale behandeling van rente en dividend, maar ook in het kader van bijvoorbeeld leasing zijn vele fiscale voordelen te behalen vanwege verschillen tussen de nationale belastingstelsels. Het ene land hecht fiscaal bijvoorbeeld veel waarde aan de juridische eigendom, het andere land aan de economische eigendom. Behalve fiscale constructies die de belastinggrondslag eroderen, hebben multinationals ook de mogelijkheid belastbare winsten te verschuiven van hoogbelastende naar laagbelastende landen. Dat kan bijvoorbeeld door "transfer pricing"-constructies en door het inschakelen van financierings- en royaltymaatschappijen in verschillende landen.

Het ziet er echter naar uit dat deze constructies hun langste tijd hebben gehad. De in de G20 verenigde landen hebben de OECD gevraagd om een actieplan te ontwikkelen om grondslagerosie en winstverschuiving tegen te gaan. Dit heeft geresulteerd in het Actionplan van de OECD "to combat base erosion and profit shifting", het BEPS-project. Ook de Europese Commissie heeft zich bij dit proces aangesloten. Deze is bezig met het ontwikkelen van "minimum standards of good governance in tax matters". Door de enorme politieke power die achter deze ontwikkelingen zit, is de kans dat onderdelen ervan op afzienbare tijd zullen worden gerealiseerd, aanmerkelijk gestegen. Door middel van een multilateraal instrument streeft men er binnen de OECD naar om de te nemen maatregelen in te voeren, liefst zonder dat er aanpassingen nodig zijn van de nationale belastingstelsels van de deelnemende landen of van bilaterale belastingverdragen. Mede onder invloed van de in eerste instantie eenzijdig opgelegde Amerikaanse FATCA-regelgeving, the Foreign Account Tax Compliance Act, wordt in de nabije toekomst

mogelijk ook een einde gemaakt aan het bankgeheim in Europa.

Op deze wijze vindt er alsnog een vorm van harmonisatie en zelfs van unificatie plaats van de nationale belastingstelsels. Maar, ondanks de vele voordelen die er op het eerste oog aan deze ontwikkelingen zitten, is dit proces toch niet zonder bezwaren. Hoezeer het begrijpelijk is dat de machtigste economieën ter wereld het niet meer accepteren dat hun belastingmiddelen wegvloeien naar belastingparadijzen en dat hun eigen belastinggrondslagen worden uitgehold, neemt dit niet weg dat de democratische legitimatie van de G20, de OECD en de EU in meer of mindere mate beperkt is. Daardoor dreigt er een situatie te ontstaan waarin de burgers en de nationale parlementen buitenspel komen te staan bij deze ontwikkelingen. Ook de genoemde ngo's missen democratische legitimatie. Het powerplay dat achter het BEPS-project zit en het daaraan gekoppelde democratische tekort bij de totstandkoming daarvan, dragen bepaald niet bij aan de legitimiteit van de te nemen maatregelen. Hoe zou Nederland bijvoorbeeld reageren als uit het BEPS-project zou volgen dat voortaan geen rulings meer kunnen worden afgesproken of dat Nederland voortaan een bronheffing op royalty's en interest zou moeten invoeren of in zijn belastingverdragen geen verlaging meer zal mogen afspreken van dergelijke bronheffingen met verdragslanden? Dat alles lijkt nog niet aan de orde, maar als Nederland niet uitkijkt, zal een meerderheid van de in de OECD deelnemende landen daar sterk vóór zijn omdat zij Nederland graag op dit terrein de rol van fiscaal gidsland zal willen ontnemen. Het tekort aan harmonisatie en coördinatie in de Europese Unie, dreigt als een boemerang naar de lidstaten terug te slaan. Onder het mom van de bestrijding van belastingfraude en het ontgaan van belastingen wordt onder leiding van de G20 een proces in werking gezet dat op den duur zou kunnen leiden tot een mondiale harmonisatie en deels zelfs uniformering van belastingstelsels. Maar aan een democratische controle op dit proces en een daarmee gepaard gaande directe betrokkenheid van burgers en nationale parlementen wordt bij deze ontwikkelingen geen prioriteit gegeven. Hooguit worden stakeholders van dit proces, zoals werkgevers- en werknemersorganisaties en organisaties van belastingadviseurs uitgenodigd om hun mening te geven en informatie te verschaffen, maar dat is uiteraard nog geen democratische besluitvorming.

De heer **Van Boxtel** (D66): Ik luister met grote belangstelling naar het doorwrochte betoog van de heer Essers. Ik proef echter daarin iets ongerijmds en daar wil ik graag opheldering over. Aan de ene kant is Nederland gidsland en moeten wij oppassen dat wij straks niet te veel beknot worden door overlegplatforms die over ons gaan beslissen. Aan de andere kant gedraagt Nederland zich netjes en doen wij het goed. Ik ben er heel erg voor dat er op mondiale schaal wordt geharmoniseerd. Is de heer Esser bang dat Nederland zijn rol in dat proces

onvoldoende pakt of wil hij die globale harmonisering eigenlijk niet?

De heer **Essers** (CDA): Ik ben zeker niet tegen die globale harmonisering. Dat is een zeer gewenste ontwikkeling. Het gaat mij vooral om het proces waardoor die globalisering tot stand moet komen. Dat is powerplay. De G20 heeft zich erachter geschaard en de OECD krijgt nu de opdracht om dat binnen twee jaar te realiseren. Daar zit echter geen democratische besluitvorming achter. Uiteraard moet dit aan de nationale parlementen worden voorgelegd. Als je als land een klein onderdeel bent van het besluitvormingsproces, terwijl de uitkomst eigenlijk al vaststaat, dan vraag ik mij af waar de rol van de nationale parlementen blijft.

Ik geef een voorbeeld. Laat duidelijk zijn dat ik absoluut tegen het bankgeheim ben, maar wij moeten eens kijken op welke wijze men in Oostenrijk en Luxemburg reageert op de plannen voor hun bankgeheim. Dit bankgeheim bestaat al vele decennia en soms eeuwen. Men ziet de plannen als een soort overval omdat men er zelf niet of nauwelijks bij betrokken is. Dat leidt er niet toe dat er een grote legitimiteit wordt ervaren bij die voorstellen en het leidt er zeker niet toe dat men volop zal meewerken bij de realisatie van die plannen. Men zal er alles aan doen om de plannen te vertragen omdat men er onvoldoende bij betrokken is. Het bankgeheim is natuurlijk een heel ander chapter, maar ik wil in ieder geval voorkomen dat die elementen van ons stelsel die heel goed zijn en alom geprezen worden, moeten worden opgeofferd in het grote proces van powerplay.

Ik constateer de paradox dat de fiscale autonomie die de lidstaten van de EU zo krampachtig hebben willen verdedigen met het argument van het democratisch tekort van de EU, nu net verloren dreigt te gaan vanwege het democratisch tekort in de mondiale fiscale beleidsbepaling, waaronder het BEPS-project. Dit zou ook een zorg moeten zijn voor de G20 en de OECD. Met louter powerplay tot stand gekomen maatregelen missen legitimiteit en zullen daarom niet kunnen rekenen op de vereiste compliance van staten en belastingplichtigen die geacht worden, deze maatregelen uit te voeren en na te komen. Dit zou niet alleen voor de uiteindelijke toekomst van het BEPS-project een zeer onwenselijke uitkomst zijn, maar ook voor de in dit project deelnemende landen. Ik pleit daarom voor veel meer transparantie en betrokkenheid van burgers en nationale parlementen bij dit zeer gewenste BEPS-project.

Ten slotte dient ervoor te worden gewaakt dat het BEPS-project in zijn ijver om dubbele niet-belasting tegen te gaan, omslaat in een toename van de gevallen waarin er dubbele belasting optreedt. Bij de grote aandacht voor de bestrijding van dubbele niet-belasting mag de aandacht voor de evenzeer noodzakelijke terugdringing van dubbele belasting niet verslappen. In hoeverre deelt de staatssecretaris deze analyse en wat gaat hij

ondernemen om de geschetste gevolgen te voorkomen?

Wij kijken uit naar de beantwoording door de staatssecretaris.

*N

De heer **Elzinga** (SP): Voorzitter. We spreken vandaag -- eindelijk, zo mag ik de heer Essers nazeggen -- over een groot, zeer groot onderwerp; niet alleen groot en relevant voor Nederland, maar voor de hele wereld. Er is wereldwijd geen ander parlement te vinden waar men met recht over grotere geldstromen kan spreken in mogelijke relatie tot belastingontwijking. We kunnen het verpakken hoe we willen, we kunnen het noemen hoe we willen, maar daarover gaat vandaag het debat: over de grootste collectieve belastingontwijking ter wereld. Door geen ander land stroomt zo veel geld dat in verband wordt gebracht met belastingontwijking.

De eerste belangrijke vraag vandaag is dan ook of dit verband terecht wordt aangebracht. Ik kom straks uitgebreid terug op deze kernvraag en vervolgvragen, zoals: wordt dit verband internationaal en ook nationaal onderkend? Is het Nederlandse stelsel van specifiek beleid en verdragenennetwerk onderdeel van dat probleem? En voor zover we een problematische rol spelen, wordt ons stelsel dan misbruikt, tegen onze zin, of misbruikt ons land met dit stelsel wellicht doelbewust het gebrek aan internationale coördinatie op dit terrein? Wat zijn de voor- en nadelen van dit stelsel en hoe wegen we die? Wat zijn de kosten en de baten en voor wie zijn de kosten en voor wie de baten? Zitten er in deze kostenbatenanalyse nog ergens ethische grenzen en wanneer worden die overschreden? Zijn we onderdeel van de oplossing of willen we dat zijn? Dat zijn de vragen waarop ik in elk geval namens de SP-fractie zal proberen antwoorden te vinden in dit debat.

Ik kaartte dit onderwerp hier zo'n vijf jaar geleden aan op een moment dat er nauwelijks politieke belangstelling voor was. Eerder was die belangstelling er wel, namelijk in de jaren zeventig en tachtig. Ik herinner me een aflevering van het programma Gouden Bergen, maar daarna werd de aandacht tijdelijk minder. Ik nam zo'n vijf jaar geleden via de commissie voor Financiën het initiatief tot een symposium over Tax Justice, belastingrechtvaardigheid in internationaal perspectief, hier op deze plek. En sindsdien is het onderwerp weer helemaal terug op de politieke en journalistieke agenda. Al heeft dat vermoedelijk iets meer te maken met Obama, die ons land rond diezelfde tijd een belastingparadijs noemde. Had Obama gelijk?

"Wedijver tussen nationale belastingstelsels met gunstige regelingen en exclusieve arrangementen voor corporate tax holdings, is ondoelmatig en daarom voor alle landen nadelig", was de gedeelde opinie van de meeste inleiders tijdens het symposium. Dat kun je op onze Eerste Kamer-website nog steeds teruglezen. Inmiddels kunnen we ons preciezer uitdrukken en het beter

onderbouwen, want vele onderzoeken op dit terrein hebben sindsdien het licht gezien: onderzoeken van maatschappelijke organisaties en van academici, in opdracht van de regering en van de financiële sector, cijfers van het CPB, rapporten van het IOB voor het ministerie van Buitenlandse Zaken en binnenkort komt er in opdracht van de Tweede Kamer een nog diepgravend onderzoek door de Rekenkamer bij. En ook onze Kamer heeft nog apart een deskundigengesprek gehouden ter voorbereiding op deze discussie.

Voordat ik de eerdere vragen in meer analytische zin op basis van de nieuwste inzichten langsloop, eerst nog dit: er hangt verandering in de lucht. De heer Essers zei dat eerder. Wanneer deze verandering haar beslag zal krijgen, zullen we pas achteraf weten. Maar dat zij al in gang is gezet, daarover bestaat geen twijfel.

Het wereldwijd groeiende schandaal van grootschalige belastingontwijking door multinationale ondernemingen als gevolg van agressieve belastingplanning wordt ook internationaal steeds breder onderkend. Het volk dat met een stevig offer voor de kosten van het redden van de financiële sector kon opdraaien, accepteert steeds minder dat het transnationale kapitaal niet ook een serieus steentje bijdraagt. De OESO -- in samenwerking met en in opdracht van de G20 -- heeft een actieplan tegen BEPS (Base Erosion and Profit Shifting: grondslaguitholling en winstverplaatsing) gelanceerd dat binnen twee jaar moet zijn uitgewerkt. Ook de Europese Commissie is hard bezig slagen te maken om misbruik van verschillen in belastingregimes tussen lidstaten tegen te gaan. Deze internationale plannen en de Nederlandse verhouding daartoe zijn onderdeel van dit debat. De vraag is of Nederland proactief bij deze veranderingen voorop wil lopen, of het liever langs de kant wil blijven staan of tegen de stroom in op de rem wil trappen?

De eerste vraag die ik beantwoord wil zien is: wat is de realiteit ten aanzien van belastingontwijking via Nederland? Door de veelheid aan rapporten gaan er ook veel cijfers over tafel. Dit zijn verschillende cijfers, afhankelijk van verschillende definities: het precieze aantal brievenbusmaatschappijen, bijzondere financiële instellingen, schakelvennootschappen, houdstermaatschappijen of welke tussenstations je precies wilt benoemen. Dat heeft vervolgens natuurlijk invloed op de omvang van de sector die met deze bedrijven of onderdelen daarvan is gemoeid, alsmede op de omvang van de geldstromen die via deze entiteiten lopen. Het zijn echter allemaal definitiekwesties. Dit onderscheid is juridisch zeer relevant, maar voor deze discussie in mijn ogen minder van belang. Net zoals ik ook de discussie over substance minder relevant vind. Want wat maakt het politiek uit of geld dat via Nederland stroomt door een bedrijfszonderdeel stroomt dat al dan niet echte activiteiten in Nederland ontplooit? Relevant is of de betreffende geldstroom al dan niet aan een reële activiteit is gekoppeld en wat de kosten en baten zijn van deze geldstroom, alsmede van het beleid dat ertoe leidt dat al dat geld door Nederland stroomt.

Volgens statistieken van de OESO belooft de totale hoeveelheid aan buitenlandse reële investeringen in Nederland -- de stand van 17 oktober 2013, het meest recente overzicht -- 611 miljard dollar. Ik had de bedragen om kunnen rekenen, maar ik hanteer de munteenheid die de OESO gebruikt. De investeringen op papier, inclusief die in bijzondere financiële instellingen, belopen op hetzelfde moment 3,67 biljoen, dus zes keer zo veel. De Nederlandse investeringen in het buitenland bedragen samen 989 miljard en de totale investeringen vanuit Nederland, inclusief die via de vestigingen van buitenlandse ondernemingen, 4,50 biljoen. Ik neem aan dat de staatssecretaris geen aanleiding heeft, deze OESO-statistieken in twijfel te trekken?

Het zijn duizelingwekkend grote getallen, maar dan valt het vast mee bij internationale vergelijking. Nou, nee. De totale investering van kapitaal in Nederland, inclusief de bijzondere financiële instellingen, is groter dan de totale investering vanuit het buitenland in de VS, in China of in het VK, Frankrijk en Duitsland samen. Idem voor het totaal van vanuit Nederland geïnvesteerd kapitaal elders. Zowel de investeringen in Nederland, als vanuit Nederland bedragen, als je de bijzonder financiële instellingen meeneemt, ongeveer de helft van alle Europese investeringen of 25% van alle OESO-investeringen of 20% van alle investeringen ter wereld. Vandaar mijn eerdere opmerking dat geen parlement over grotere kapitaalstromen spreekt, dan het onze.

De heer **Van Boxtel** (D66): De heer Elzinga noemt indrukwekkende cijfers. De onderliggende vraag is natuurlijk of bij de investeringen vanuit Nederland ook onze pensioenfondsen zitten. Die fondsen zijn qua grootte inderdaad onvergelijkbaar met die in andere landen. Daar mogen wij trots op zijn. Ik zou de cijfers graag daarvoor geschoond zien. De andere vraag is of er impliciet ook een moreel oordeel onder ligt.

De heer **Elzinga** (SP): Ik kom daarop zo terug als ik probeer deze onderwerpen te plaatsen. In antwoord op de eerste vraag het volgende. In het eerste getal zaten de pensioeninvesteringen vanuit Nederland. Dat zijn ook al grote bedragen. Een zesde van het duizelingwekkende getal, betreft de Nederlandse investeringen. De andere getallen betreffen investeringen inclusief de investering via Nederland. Daar kunnen overigens ook pensioengelden bij zitten, want ook buitenlandse pensioengelden worden soms via Nederland belegd, omdat wij hier over expertise ter zake beschikken. De getallen zijn daarvoor niet geschoond.

Alom wordt onderkend dat deze extra investeringsstromen -- hier komt voor het eerst een moreel oordeel om de hoek kijken -- en -posities via Nederland lopen, voornamelijk wegens het aantrekkelijke fiscale vestigingsklimaat. Dat behelst dan niet de wet- en regelgeving alleen, maar ook de aanwezige kennis om de wet- en regelgeving te benutten. Volgens de NOB (Nederlandse Orde van Belastingadviseurs) zijn een aantal specifieke kenmerken cruciaal voor ons vestigingsklimaat: de

deelnemingsvrijstelling, de afwezigheid van bronbelasting op rente en royalty's, ons uitgebreide netwerk van belastingverdragen en de verstrekking van zekerheid vooraf. Dit zijn de hoofdkenmerken van ons regime. Het zijn ook de voornaamste zaken waarmee Nederland in het buitenland reclame maakt om bedrijven te overtuigen zich in Nederland te vestigen, onder andere via The Netherlands Foreign Investment Agency. De heer Essers ziet graag dat dit vooral niet verslapt.

Ook de NOB is zich bewust van de bestaande kritiek, maar wijst erop dat Nederland qua specifieke regeling geenszins uniek is en niet noemenswaardig uit de pas loopt, ook niet met ons verdragennetwerk. Sterker: andere landen kopiëren ons stelsel steeds vaker in het kader van de concurrentie. Herkent de staatssecretaris zich in deze bevinding?

Dat er veel meer investeringen via Nederland lopen dan via andere landen komt volgens de NOB omdat wij veel beter zijn in wat wij doen. Wij zijn effectiever en daarmee concurrerder met ons vestigingsbeleid. Herkent de staatssecretaris zich ook in deze stelling?

Nederland staat volgens de OESO op twee punten in de internationale schijnwerpers: het ene is de doorstroompraktijk -- die komt dan ook terug in rapport en het actieplan van de OESO -- en het tweede is de patentbox, maar de internationale kritiek daarop is wat voorzichtiger. Herkent de staatssecretaris deze internationale kritiek? Hoort hij dit vaker?

De doorstroompraktijk houdt in dat multinationale ondernemingen vestigingen in Nederland, van een hoofdkantoor, een holding, een schakelvennootschap of wat dan ook, gebruiken voor de wereldwijde belastingplanning en mede door veel geld op papier via Nederland te laten stromen in staat zijn, hun mondiale belastingdruk naar beneden te brengen, de belastingplanning. Dat is volkomen legaal, sterker nog, in de ogen van deze ondernemingen is dit bedrijfseconomisch verstandig en zelfs noodzakelijk. Is dit volgens de staatssecretaris ongeveer een correcte weergave?

Feit is dat vooral het internationale bedrijfsleven profiteert van de Nederlandroute en dat het mkb, dat niet ook internationaal opereert, hiervan geen gebruikmaakt. Een deel van het mkb opereert wel internationaal, maar daar heb ik het hier niet over. De OESO wijst erop dat verscheidene nationale bedrijven het door de crisis heel zwaar hebben en het daarom extra belangrijk is dat er weer een level playing field komt. Ziet de staatssecretaris dit gebrek aan gelijk speelveld ook als een probleem?

Volgens de OESO wordt Nederland door grondslaguitholling en verplaatsing van de winst bovendien net zo hard getroffen als andere landen. Is de staatssecretaris het ook hiermee eens? De vennootschapsbelasting bedraagt in Nederland formeel immers 20% tot 25%, terwijl inmiddels bekend is dat via uitgekookte belastingplanning sommige multinationals in sommige jaren nagenoeg geen belasting betalen en in andere jaren een beetje. Een aantal jaren terug becijferde hoogleraar belastingrecht Geerten Michielse dat

multinationale ondernemingen in Nederland over hun activiteiten gemiddeld 6% tot 7% belasting betalen. Daarop kwam toen de nodige kritiek. Inmiddels hebben multinationals zoals Starbucks, Google en Amazon laten zien dat het nog veel lager kan en in hoorzittingen voor het Britse parlement hebben zij ook uitvoerig uit de doeken gedaan hoe ze dat doen, inclusief constructies via Nederland. Terwijl de Britse kranten schande spraken van de miljarden die de Britse schatkist is misgelopen door deze praktijken, legt onze staatssecretaris en leggen onze ambtenaren in het buitenland nog regelmatig uit hoe aantrekkelijk ons vriendelijke fiscale regime is. Snapt de staatssecretaris dat niet iedereen in het buitenland daar erg blij mee is? Ik denk het wel, want Nederland heeft immers al enkele bescheiden stappen gezet. En de staatssecretaris heeft aan de overkant al eerder uitgelegd dat ons beleid balanceren is tussen enerzijds het behouden van aantrekkelijke fiscale regels en anderzijds het imago van Nederland in het buitenland. En tegenover de buitenlandse pers, de Financial Times in dit geval, verklaarde de staatssecretaris dat "the steps the Netherlands was taking were limited, but (...) that was because more serious issues required agreements at the multilateral level (as) companies often abuse the differences between different countries' tax systems".

De heer **Essers** (CDA): De heer Elzinga stelt heel veel vragen aan de staatssecretaris, maar wat vindt hij nu zelf van die Starbucks-zaak? Starbucks in het Verenigd Koninkrijk heeft een groot bedrag aan royalty's betaald aan andere vestigingen van Starbucks in Europa en elders. Nederland speelde daarbij maar een zeer beperkte rol in die zin dat de bronheffingen werden verminderd. Het probleem was dat men wilde vermijden dat die gelden naar de VS werden getransporteerd omdat daar de heffing plaatsvindt. Uiteindelijk kwam dat geld in Bermuda terecht. De hoofdreden van de verontwaardiging in Engeland was dat er een heel hoog bedrag aan royalty's in Engeland werd afgetrokken. Men zei dat dit niet zakelijk was. Dat is echter niet ons probleem, maar een probleem van Engeland. Engeland heeft kennelijk toegestaan dat zo'n hoog bedrag in aftrek werd gebracht op de winstberekening. Nederland komt iedere keer in beeld als zou het de spin in het web zijn. De heer Elzinga doet dit nu ook weer. Al was het zo, dan nog heeft de heer Elzinga zelf gezegd dat Nederland een zeer aantrekkelijk fiscaal stelsel heeft waar op zich niets mis mee is en dat model kan staan voor andere landen. Je kunt het ook omdraaien. Waarom zouden die andere landen ons systeem dan niet volledig kopiëren? Mijn voornaamste punt is dat de "hoofdschuldige" in de commotie rondom Starbucks het Verenigd Koninkrijk zelf is.

De heer **Elzinga** (SP): Ik stel een hoop vragen aan de staatssecretaris omdat ik net als u graag de feiten boven water wil krijgen. Ik wil graag weten waar de Nederlandse regering voor staat. U sprak over een hoofdschuldige. Ik heb niet met een beschuldigende vinger naar Nederland gewezen. Ik

geef alleen aan dat in de optiek van andere landen en in de feitelijke realiteit -- ik heb de cijfers van de OESO genoemd -- veel geld niet naar Nederland verdwijnt, maar wel via Nederland op allerlei plekken terecht komt. Natuurlijk als een land niet in staat is om rechtvaardig belasting te innen, dan is dat in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het land zelf. Ook dat land zegt net als wij: als wij daar iets aan willen veranderen, dan moet dat gecoördineerd en in internationaal verband gebeuren. Natuurlijk ligt verantwoordelijkheid voor de belastinginning in eerste instantie bij het land zelf. Wat betreft de internationale belastingconcurrentie ga ik zeker niet mee met de stelling dat de rest van de wereld ons systeem zou moeten kopiëren. Dan gaan wij met zijn allen heel snel richting de nul. Dan hebben wij wel weer een level playing field, maar dan wordt er helemaal geen belasting meer geheven bij ondernemingen. Dat lijkt mij zeer onverstandig. Als wij er iets aan willen doen, zullen wij het gezamenlijk moeten doen. Dat geldt voor Engeland, Frankrijk voor Nederland en voor de meeste andere Europese landen. Dat heeft de heer Essers ook gezegd en daar zijn wij het over eens.

De heer **Essers** (CDA): Daar zijn wij het inderdaad helemaal over eens. Ik verzet mij tegen de stelling dat wanneer andere landen ons systeem kopiëren, er geen belasting meer wordt geheven. Daarmee diskwalificeert de heer Elzinga ons systeem. Wij hebben een stelsel dat economisch en juridisch dubbele belasting voorkomt. Onze deelnemingsvrijstelling voorkomt dat dezelfde winst twee keer wordt belast. Daar is helemaal niets mis mee. Dat wij geen bronheffing hebben op royalty's en rente voorkomt economisch dubbele belasting. Je kunt wel via de vennootschapsbelasting die inkomstenstromen belasten. Ik houd vast aan mijn stelling dat wanneer andere landen ons systeem kopiëren, er een heel goed mondiaal belastingstelsel is.

De heer **Elzinga** (SP): Laat ik mijn standpunt als volgt nuanceren. Als iedereen hetzelfde systeem heeft -- dan kunnen wij net zo goed het systeem van een ander land kopiëren -- is het misbruik van het zoeken naar verschillen tussen belastingssystemen niet meer mogelijk. Daar gaat het mis. Ons systeem met alle verdragen gericht op het voorkomen van dubbele heffing is omgeslagen in een systeem dat continu wordt gebruikt voor dubbele niet-heffing, althans dat is wereldwijd de grote zorg. Ik kom hier straks op terug. De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs zegt dit en ook de OESO enzovoorts.

De heer **Bröcker** (VVD): Op het gevaar af dat wij over allerlei cijfers discussiëren, wil ik toch het volgende vragen. De heer Elzinga spreekt terecht over de dubbele niet-heffing. Wij moeten echter ook de economische dubbele heffing in oog houden, want dat vindt nog heel breed plaats bij internationale ondernemingen. In het begin van zijn betoog schetste de heer Elzinga een wereldwijde belastingontwijking door multinationals. In het

OESO-rapport van februari 2013 wordt een aantal studies weergegeven. In een daarvan staat dat EU-multinationals een effectieve belastingdruk rapporteren van 34% en Amerikaanse multinationals een effectieve belastingdruk van 30%. Dubbele belasting voor internationale ondernemingen of het niet kunnen aftrekken van kosten in de landen waarin je opereert doet zich nog breed voor. Ik vind het terecht dat u straks ongetwijfeld zult komen op het punt van dubbele niet-heffingen, maar in de praktijk zie je met name het fenomeen van dubbele economische heffingen. Dat doet zich nog breed voor in de markt, zoals ook wel blijkt uit de statistieken.

De heer **Elzinga** (SP): Ik ken dit specifieke rapport niet, het spijt mij. Misschien hebt u straks een kopie voor mij.

De heer **Bröcker** (VVD): Ik doe hetzelfde als wat de heer Reuten ook altijd doet in discussies. Het gaat om de studie van Avi-Yonah en Lahav. Ik verwijs naar pagina 61 van het rapport Addressing Base Erosion and Profit Shifting.

De heer **Elzinga** (SP): Dank u zeer, ik ga het nakijken. Als lid van de Parlementaire Assemblée van Europa verkeer ik in de gelukkige omstandigheid dat ik heel regelmatig met de secretaris-generaal van de OESO debatteer. Als lid van het parlementaire netwerk van de OESO zie ik hem ook daarbuiten regelmatig, net als de hoofdeconoom en Pascal Saint-Amans, die wij hier hebben uitgenodigd voor het Tax Justice-symposium. Zij verzekeren mij dat de problematiek van de dubbele heffing, die wij inderdaad moeten voorkomen -- wij moeten niet toe naar een situatie waarin bedrijven die internationaal actief zijn overal en nergens twee keer worden belast voor dezelfde activiteiten -- aan het omslaan is in een problematiek van dubbele niet-heffing. Dat is op het ogenblik de grootste zorg van de landen binnen de OESO. Maar dat is de huidige discussie. Ongetwijfeld zullen er nog andere gevallen zijn die wij zeker niet moeten veronachtzamen.

De heer **Bröcker** (VVD): Ik denk dat dit een kleine onderschatting is van de geweldige problemen die wij hebben op het gebied van transfer pricing. Nieuwe grote landen als China en India gaan zich heel nadrukkelijk roeren en hebben geen boodschap aan de bestaande regels binnen OESO-verband met betrekking tot interne verrekenprijzen. Het punt van economische dubbele belasting speelt op dit moment zeer nadrukkelijk in de markt.

De heer **Elzinga** (SP): Wat het plannen of het reguleren van internationale afspraken omtrent belastingen betreft, heeft de OESO steeds minder economische clout. Een aantal grote opkomende economieën maakt immers geen deel uit van de OESO. In het kader van het al genoemde BEPS-project werkt de OESO dan ook heel nauw samen met de landen van de G20, waarbij deze opkomende landen wel betrokken zijn, en dat is maar goed ook.

Voorzitter. Ik zoek op een aantal onderdelen nog de bevestiging van de staatssecretaris, maar ik vrees dat veel van de grootschalige belastingontwijking door het transnationale bedrijfsleven inderdaad onder andere via Nederland verloopt en dat dit, in elk geval volgens andere landen en multilaterale organisaties, een probleem is dat ook breed wordt onderkend. Erkent de staatssecretaris dit ook? Natuurlijk is dit niet nieuw voor ons. Immers, tijdens het alweer bijna vijf geleden gehouden symposium werd hierop uitvoerig ingegaan. Mijn fractievoorzitter, collega Kox, sprak in reactie op de bijdragen van "the Great Tax Robbery", analoog aan de Great Train Robbery. Vijf jaar geleden werd dit probleem dus ook al gezien.

De volgende vraag die ik wil trachten vandaag te beantwoorden is of wij met ons stelsel al dan niet bewust onderdeel zijn van dat probleem. Wordt ons stelsel misbruikt en is dat tegen onze zin? Of misbruikt ons stelsel, al dan niet doelbewust, het gebrek aan internationale coördinatie op dit terrein? De staatssecretaris bevestigt hier, neem ik aan, zijn stelling dat bedrijven de onderlinge verschillen tussen belastingregimes uitbuiten en misbruiken, zoals hij ook tegenover de Financial Times verklaarde.

Die verschillen tussen regimes zijn het gevolg van verschillende nationale wetgevers zonder supranationale coördinatie. Sterker, die verschillen zijn juist door de nationale wetgevers altijd opgezocht, benut en uitvergroot met het oog op internationale concurrentie. Maar door de steeds grotere omvang van het probleem, als gevolg van de internationalisering en digitalisering van de economie, en door het oplaaien van de discussie hierover, mede als gevolg van de financiële en economische crisis, wordt de roep om een internationaal gecoördineerde aanpak steeds luider. Voor mijn fractie staat buiten kijf dat Nederland om een aantrekkelijk fiscaal klimaat te bieden, in het kader van zijn vestigingsbeleid heeft meegedaan aan de internationale belastingconcurrentie en doelbewust de grenzen heeft opgezocht, net als heel veel andere landen. Eigenlijk deden alle landen dat. Eerdere bewindslieden hebben er ook nooit doekjes om gewonden dat dat een doelstelling van beleid was.

We zullen er vast aan verdiend hebben, al is mij nog steeds niet duidelijk hoeveel precies. In alle rapporten die inmiddels het licht hebben gezien, staan weer andere cijfers. Kan de staatssecretaris ons vertellen welke cijfers hij precies hanteert? Hij zal dat toch ook willen weten om de juiste afweging te kunnen maken? Wat levert deze sector van bijzondere financiële instellingen ons land nu precies op volgens de staatssecretaris? Hoeveel belasting ontvangen wij, hoeveel bijdrage aan ons bbp levert deze sector op en hoeveel banen, direct en indirect? En hoeveel kost ons "lokbeleid" aan belastinginkomsten? Hoeveel inkomsten lopen we mis door ons aangename fiscale beleid voor deze sector? En wat kost ons beleid andere landen materieel? Hoeveel belasting wordt er door die enorme geldstroom -- een vijfde van alle investeringen ter wereld verloopt via Nederland --

misgelopen door andere regeringen? En hoeveel daarvan in ontwikkelingslanden? Ik zeg niet dat belastingverdragen met ontwikkelingslanden slecht zijn. Je kunt antimisbruikartikelen afspreken. In sommige gevallen kan het leiden tot extra investeringen, en dat is in principe een heel goede zaak. Welke immateriële baten en lasten ziet de staatssecretaris nog meer voor Nederland en het buitenland?

Pas de laatste tijd staat het ontstane probleem serieus in de schijnwerpers. Of zoals een deskundige van de Nederlandse orde van Belastingadviseurs afgelopen oktober tijdens een deskundigenbijeenkomst zei: "Onze verdragen en veel regels dateren uit een tijd dat dubbele belasting het erkende probleem was, nu is juist dubbele niet-belasting het probleem." De NOB ziet, net als de OESO en de EU, dubbele niet-belasting als een serieus probleem dat veroorzaakt wordt door de verschillen in wetgeving en antimisbruikbepalingen. Gebrek aan harmonisatie, o.a. in EU-verband, kan er ook volgens de NOB toe leiden dat helemaal nergens meer belasting wordt betaald. Bedrijven spelen in op deze verschillen, en dat kun je ze niet kwalijk nemen. Maar omdat kleine bedrijven dat niet kunnen, zoals ook de OESO al constateerde, is het een steeds groter probleem dat je alleen op supranationaal niveau kunt oplossen door ervoor te zorgen dat alle landen dezelfde regels implementeren. Volgens de NOB is alleen dan een substantiële oplossing mogelijk. En daarom maakt de NOB deel uit van het Europese Platform for Tax Good Governance, Aggressive Tax Planning and Double Taxation. De orde werkte in dit verband mee aan het Europese voorstel voor de implementatie van een algemene antimisbruikmaatregel.

De vraag is relevant of de Nederlandse regering inderdaad, zoals de Nederlandse bewindslieden altijd hebben gezegd te willen, serieus werk maakt van een supranationale oplossing. Hierover heb ik mijn twijfels, maar die laat ik vandaag graag wegnemen door de staatssecretaris.

In de schriftelijke behandeling van de Europese moeder-dochterrichtlijn memoreerde ik al de hoopgevende woorden van de staatssecretaris ruim een jaar geleden in onze Kamer: "Ik heb meerdere keren duidelijk gemaakt dat ik op de hoogte ben van het feit dat internationaal opererende ondernemingen meer mogelijkheden hebben hun belastingdruk te beïnvloeden dan nationaal opererende ondernemingen. Ik sluit mijn ogen niet voor het feit dat ook in Nederland gevestigde vennootschappen daarin een rol kunnen spelen. Het is echter geen probleem dat specifiek samenhangt met Nederlandse regelgeving of met door Nederland gesloten belastingverdragen. Alle landen worden geconfronteerd met dit vraagstuk en het is daardoor ook een probleem dat alleen in internationaal verband zinvol geanalyseerd kan worden en waarbij eventuele maatregelen alleen zin hebben wanneer zij in internationaal verband worden afgesproken."

De staatssecretaris heeft aangegeven dat hij nog immer achter deze uitspraak staat, maar

het addertje schuilt kennelijk in het woordje "eventuele". Eventuele maatregelen hebben alleen zin in internationaal verband, maar omgekeerd wil dat nog niet zeggen dat onze regering mee zal werken aan internationaal aangedragen oplossingen! Want bij het Europese voorstel om een algemene antimisbruikmaatregel op te nemen in de moeder-dochterrichtlijn, stelt de regering zich op het volgende standpunt: "Met betrekking tot de aanpak van belastingontwijking (zoals agressieve tax planning) wordt door de Commissie voorgesteld om een algemene antimisbruikbepaling in de richtlijn op te nemen.(...) Nederland is geen voorstander van de algemene misbruikmaatregel. (...) het voorstel [betekent] een verschuiving van de bestrijding van belastingontwijking van nationale regelgeving naar Europese regelgeving. Deze overheveling leidt tot een onevenredige impact op de goedlopende Nederlandse aanpak van belastingontwijking".

Voorzitter, nou breekt mijn klomp! Dit betreft het voorstel waaraan via de Europese werkgroep ook de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs heeft meegewerkt. Een van de doorkijken die het actieplan van de OESO geeft op de doorstroompraktijk is de ontwikkeling van meer algemene antimisbruikmaatregelen. En zelfs onze eigen staatssecretaris erkende vorig jaar volmondig dat "the steps the Netherlands was taking were limited, but (...) that was because more serious issues required agreements at the multilateral level [as] companies often abuse the differences between different countries' tax systems". En nu is onze nationale aanpak van belastingontwijking ineens zo goed dat we ons een onevenredige impact van een Europese, multilaterale aanpak niet kunnen veroorloven! Ik denk niet dat er buiten Nederland ook maar iemand is te vinden die meent dat de Nederlandse aanpak van de belastingontwijking goed loopt, profiterende transnationale ondernemingen vanzelfsprekend daargelaten. Ik hoor graag de reactie van de staatssecretaris. Ik hoop dat hij mij alsnog ervan kan overtuigen dat hij vol overgave aan een supranationale aanpak meewerkt, want anders ga ik er ook aan twifelen of het huidige misbruik inderdaad tegen de zin is van onze regering.

Voorzitter. U hoort dat ik er nog niet van overtuigd ben dat onze regering liever onderdeel is van de oplossing dan van het probleem. Wat mij betreft is dat de kern van het debat. Ik wacht de antwoorden van de staatssecretaris met buitengewone belangstelling af.

*N

De heer **Bröcker** (VVD): Voorzitter. Zoals al enige keren is gememoreerd, heeft mijn fractie uitgekeken naar dit debat over een onderwerp dat al enige tijd, met name de laatste jaren, volop in de belangstelling staat. De laatste tijd staat het onderwerp nadrukkelijk in de belangstelling van overheden, internationale organisaties, media en publiek. De economische crisis in Europa en de Verenigde Staten, toegenomen assertiviteit van nieuwe en opkomende economieën en de media-

aandacht voor de belastingdruk van multinationals wereldwijd hebben de afgelopen tijd bijgedragen aan deze belangstelling. Dat is op zich terecht.

Toch lijkt de discussie niet altijd even zuiver te worden gevoerd. Zo wordt de discussie over de "fair share" die multinationals zouden moeten bijdragen door middel van belastingen, vaak in één adem genoemd met belastingontwijking en belastingontduiking. Ook de relatie met ontwikkelingslanden wordt in deze discussie betrokken. Ook al herhaal ik hiermee misschien de bijdrage van de heer Essers gedeeltelijk, in mijn bijdrage zou ik graag afzonderlijk willen stilstaan bij het Nederlandse internationale fiscale beleid, het internationale perspectief en de relatie met ontwikkelingslanden, een onderwerp dat ook in mijn portefeuille zit.

Hoewel Nederland qua oppervlakte en qua inwoners tot de kleinere landen op deze wereld behoort, heeft het een relatief grote economie en behoort het tot de grootste import- en exportlanden in de wereld. Vorige week hebben wij mevrouw Dijkema de cijfers horen noemen in Duitsland. Zo komt 33% van ons inkomen uit het buitenland en werkt 44% van de werknemers bij exporterende bedrijven. Daarnaast werkt 15% van de Nederlanders voor een buitenlands bedrijf en dragen deze buitenlandse bedrijven voor 25% bij aan ons bbp. Niet alleen Nederlandse multinationals maar ook vele Nederlandse ondernemers in het midden- en kleinbedrijf zijn actief op de wereldmarkt. Vanwege de relatief kleine thuismarkt is juist een goede en onbelemmerde toegang tot de wereldmarkt van groot belang. Buitenlandse ondernemingen hebben in veel gevallen in Nederland een Europees of regionaal hoofdkantoor. Zeker tegen de achtergrond van de filialisering van Nederland en de zorgen daaromtrent, zijn deze internationale hoofdkantoren in Nederland van groot belang.

Nederland faciliteert het internationale ondernemerschap van Nederlandse ondernemers en het investerings- en vestigingsklimaat voor buitenlandse ondernemers al sinds jaar en dag mede door middel van een goede fiscale infrastructuur en een betrouwbare en goed functionerende Belastingdienst. Zo kent Nederland ter voorkoming van dubbele economische belastingheffing nationaal en internationaal al sinds 1893 een deelnemingsvrijstelling. Die voorkomt dat de winst van een dochtermaatschappij in het buitenland, die daar is belast, niet opnieuw wordt belast bij de moedermaatschappij in Nederland. De belastingdruk op de winst van de dochtermaatschappij wordt in principe alleen bepaald door de belastingdruk in het land waar de dochtermaatschappij is gevestigd. Daarmee worden buitenlandse dochtermaatschappijen van Nederlandse moedermaatschappijen in staat gesteld om op buitenlandse markten op basis van een gelijkwaardige fiscale positie te concurreren. Nederland is hierin overigens niet uniek. Vele Europese lidstaten hebben, mede onder invloed van de Europese moeder-dochterrichtlijn, inmiddels een vergelijkbare deelnemingsvrijstelling.

Ook in de Verenigde Staten speelt deze discussie. Het Starbucks-dossier werd al even genoemd. Amerikaanse multinationals repatriëren de winst die ze in het buitenland maken, bij voorkeur niet naar de Verenigde Staten. Dan komt er immers alsnog Amerikaanse belasting overheen, met een verrekening, tax credits, van de onderliggende belastingen. Ook in de Verenigde Staten wordt nu volop discussie gevoerd over de vraag in hoeverre een land als de VS toe zou moeten naar een systeem van deelnemingsvrijstelling. Je maakt je winst in het buitenland. Die is in het buitenland belast. Als je haar als dividend terughaalt naar de Verenigde Staten, naar de moedermaatschappij, dan zou dat dividend in principe moeten worden vrijgesteld.

Deze discussie is ook in Europa actueel. Vandaag bespreken wij ook het richtlijnvoorstel van de Europese Commissie van november 2013. De Europese Commissie doet daarin een voorstel tot aanpassing van de moeder-dochterrichtlijn. Wat betekent deze aanpassing voor de Nederlandse deelnemingsvrijstelling? Verwacht de staatssecretaris dat deze zal moeten worden aangepast en, zo ja, op welke wijze?

Vanwege internationale handel en investeringen kent Nederland van oudsher een uitgebreid netwerk van bilaterale belastingverdragen om dubbele belastingheffing te voorkomen. Nederland is, mede vanwege zijn positie en het feit dat veel multinationals Nederland als thuisbasis hebben, lange tijd in staat geweest om goede en aantrekkelijke belastingverdragen te sluiten met landen waarin ons bedrijfsleven actief was. Die tijd is echter allang voorbij. Inmiddels zijn er duizenden belastingverdragen gesloten, gestoeld op het OESO-modelverdrag. Dat vermeende concurrentievoordeel dat Nederland in het verleden ten opzichte van andere landen had, is geleidelijk aan verdwenen. Sterker nog, ik denk dat Nederland in toenemende mate, mede vanwege het aspect van schakelvennootschap, in de onderhandelingspositie geconfronteerd wordt met een hardere positie van verdragspartijen, met antimisbruikbepalingen. Op die manier is er eigenlijk niet eens sprake van een level playing field. Soms komt Nederland zelfs in een ongunstige positie terecht. Er bestaan dus duizenden bilaterale belastingverdragen en de meeste economisch ontwikkelde landen hebben tegenwoordig ook een uitgebreid verdragennetwerk. Ook hierin is Nederland dus absoluut niet uniek.

De Nederlandse Belastingdienst kenmerkt zich door een open en constructieve houding. Dat blijkt onder meer uit het feit dat er, naast verticaal toezicht, in Nederland ook horizontaal toezicht is. Daarbij wordt op een open en transparante wijze in de actualiteit gewerkt en gecommuniceerd door de belastingplichtige en de Belastingdienst. Ik denk dat dit een prima aspect is van het vestigingsklimaat in Nederland. Ik vind het prima dat de Netherlands Foreign Investment Agency buitenlandse bedrijven nadrukkelijk hierop wijzen, als een van de aantrekkelijke punten van Nederland. Daarnaast kunnen ondernemingen zekerheid vooraf krijgen over de toepassing van

wet- en regelgeving in een concreet geval. Het vooraf wegnemen van onzekerheid over de fiscale positie is aantrekkelijk. De dialoog met de fiscus, het vooraf zekerheid krijgen in combinatie met horizontaal toezicht zijn vrij unieke en goede aspecten van onze fiscale infrastructuur.

De discussie gaat de laatste tijd met name over misbruik. Om misbruik te voorkomen kent Nederland diverse antimisbruikregelingen, zowel specifieke wettelijke regelingen als een algemeen antimisbruikleerstuk, de zogenaamde *fraus legis*. In de sfeer van de vennootschapsbelasting zijn er verschillende renteaftrekbeperkingen die voorkomen dat de Nederlandse belastbare grondslag wordt aangetast. Deze specifieke bepalingen zijn ook in internationaal verband van toepassing. De Hoge Raad heeft de toepassing van het algemene antimisbruikleerstuk, de *fraus legis*, waarbij kunstmatige constructies kunnen worden bestreden als zij in strijd zijn met doel en strekking van de belastingwetgeving en de belastingplichtige het motief heeft om belasting te verijdelen, in internationaal verband bij de toepassing van een belastingverdrag afgewezen. Het nieuwe belastingverdrag met Duitsland biedt interessant genoeg nu wel de mogelijkheid om *fraus legis* ook in verdragsverband toe te passen. Ook andere landen kennen specifieke of algemene antimisbruikbepalingen of zijn bezig om deze te implementeren.

Het OESO-commentaar van 2003 duidt er ook op dat nationale antimisbruikleerstukken in de sfeer van verdragen kunnen worden toegepast, ook als dat niet specifiek is opgenomen in het verdrag. Ziet de staatssecretaris alleen een mogelijkheid tot het toepassen van *fraus legis* als het verdrag daarin voorziet? Of gaat hij mee in de wat meer unilaterale opening die in ieder geval gegeven lijkt te zijn in het verdrag met Duitsland?

Zoals gezegd is er in internationaal verband ook veel aandacht voor vermeend misbruik van belastingwetgeving. Overigens bestaat er in internationaal verband wel een trend, al enige tijd geleden ingezet door de Verenigde Staten, om in bilaterale verdragen steeds meer en complexere antimisbruikmaatregelen op te nemen om misbruik of "treaty shopping" te voorkomen. De voordelen van een belastingverdrag worden dan beperkt tot een selecte groep verdragsinwoners, bijvoorbeeld aan de hand van een activiteitentoets, of er wordt getoetst wat het hoofddoel is van bepaalde transacties. Hoe kijkt de staatssecretaris tegen deze ontwikkelingen aan, die sowieso plaatsvinden?

Dit onderwerp krijgt ook in de internationale politiek behoorlijke aandacht, bijvoorbeeld van parlementaire commissies in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. In het Verenigd Koninkrijk zijn een aantal bedrijven voor een parlementaire enquêtecommissie verschenen. Dit heeft diepe indruk gemaakt op de pers in Nederland, maar ook in de internationale pers is de laatste tijd veel aandacht geweest voor dit onderwerp. Mede door de druk van actiegroepen is de berichtgeving in de media vaak tendentius en onevenwichtig. Het beeld ontstaat dat internationale ondernemingen zich bezighouden

met ongewenste belastingontwijkende activiteiten. In het algemeen zal daarvan geen sprake zijn omdat deze ondernemingen zich aan de geldende nationale wetten en internationale verdragen houden. Dat is ook wel weer begrijpelijk. In de Nederlandse context is het vaak niet de vraag of, maar de constatering dat het vermeende misbruik van houdster- en financieringsmaatschappij legaal is, die vaak voor emotie zorgt in de publieke discussie.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Ik heb steeds het idee dat er een soort moreel oordeel aan verschillende termen wordt gehangen dat niet voor iedereen hetzelfde is. U noemt belastingontwijking en u zegt vervolgens dat daar geen sprake van kan zijn omdat alles in overeenstemming is met de wettelijke normen en de internationale verdragen. In mijn opinie spreken wij als dat niet zo zou zijn van belastingontduiking, terwijl het bij belastingontwijking inderdaad gaat om een planning waarbij je zo weinig mogelijk belasting betaalt. Vanuit het economisch perspectief van bedrijven is het heel goed voorstelbaar dat ze dat doen. Alleen is het de vraag of we daarover, als personen die opkomen voor het publiek belang, niet toch een negatief oordeel mogen hebben, niet in de zin dat het niet mag maar in de zin dat wij er met zijn allen voor zouden moeten zorgen dat die bedrijven voldoende belasting betalen.

De heer **Bröcker** (VVD): Ik vind dat een heel lastige discussie, waaraan de heer Essers ook al heeft gerefereerd. Van het aspect van het maatschappelijk verantwoord ondernemen kan ik alleen maar constateren dat dat in de praktijk -- nogmaals, ik zit niet meer in de praktijk -- voor het grotere bedrijfsleven in toenemende onderdeel wordt van het toezicht door de raden van commissarissen op de directie. De discussie over belastingen, belastingplanning en dergelijke en over de risico's die bedrijven daarin nemen -- daaronder versta ik niet alleen financiële risico's maar ook reputatierisico's -- wordt in toenemende mate gevoerd.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Ik denk dat ook de organisaties en juist ook de publiciteit die dat soort zaken aan de orde stellen hierbij een belangrijke rol spelen. Juist omdat bedrijven worden aangesproken op hun maatschappelijk verantwoord ondernemen gaan zij daarin stappen zetten. Dus het is een complex geheel, waarbij het lastig is om te zeggen dat je het geen belastingontwijking mag noemen.

De heer **Bröcker** (VVD): We vervallen nu in termen. Het punt dat ik zou willen maken, is dat de vraag die u aankaart wat acceptabel is en wat niet een heel ingewikkelde en lastige discussie is. Bedrijven proberen hun belastingdruk te managen en willen voorkomen dat zij bijvoorbeeld uiteindelijk bronheffingen oplopen die niet verrekenbaar zijn in hun eigen thuisland. Daarmee verhogen zij toch de belastingdruk. Ik denk dat dat op zich een onderdeel is van goed financieel beheer binnen een

bedrijf. Maar er zullen natuurlijk ongetwijfeld structuren zijn waar ook in deze tijd binnen bedrijven anders tegenaan gekeken wordt dan bijvoorbeeld tien jaar geleden. Dan kom je in de discussie wat agressieve tax planning is en wat tax planning, en hoe je "agressieve" definieert. Dus er zit enige ontwikkeling in. Maar nogmaals, die discussie die gevoerd wordt binnen grote multinationals en de vraag wat het betekent als je claimt maatschappelijk verantwoord te willen ondernemen, is naar mijn mening goed. Die juicht mijn fractie ook toe. Het is alleen niet aan overheden, zoals de heer Essers al zei, om niet op regels of wetgeving gestoelde gronden moreel ethisch gedrag te eisen van internationale bedrijven.

De **voorzitter**: Tot slot, mevrouw De Boer.
**

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Dat ben ik geheel met u eens, maar het is natuurlijk wel aan overheden en aan de wetgever om te overwegen of er geen aanleiding is om die wetgeving en die verdragen anders in te richten.

De heer **Bröcker** (VVD): Dat is zeker waar en daarover praten wij vandaag ook. Daar zijn ook de internationale initiatieven op gericht. Hoe krijg je meer transparantie, hoe voorkom je de dubbele niet-heffing waar de Europese richtlijn ook op doelt? Dat punt heeft disproportionele aandacht gekregen, waarover ik geen cijfers heb. Uiteraard is dat de taak voor wetgeving. Dat ben ik helemaal met u eens.

De mogelijkheid voor het ontwijken van belastingen ontstaat vaak vanwege een gebrek aan harmonisatie tussen de belastingstelsels van verschillende landen. Dat staten niet bereid zijn om tot verregaande harmonisatie over te gaan, valt wel te verklaren. We hebben ook hier al een stukje van deze discussie gevoerd. Harmonisatie zou immers de fiscale soevereiniteit van een staat kunnen aantasten, waardoor de controle van een staat over zijn financiële inkomsten zou kunnen worden beperkt. De meeste staten zijn hiertoe op dit moment niet bereid, zeker buiten Europa. Ook in EU-verband is unanimititeit noodzakelijk om directe belastingen te harmoniseren. Sterker nog, de meeste landen zetten fiscaliteit in bij hun onderlinge concurrentiestrijd. Ik kom weer terug op onze vrienden in Engeland. David Cameron heeft in het Verenigd Koninkrijk stevige woorden gebruikt in een pleidooi tegen belastingontwijking, terwijl zijn regeringsgenoot David Gauke, Secretary to the Treasury, heeft aangekondigd dat het beleid van het Verenigd Koninkrijk is om het meest competitieve fiscale stelsel van de G20 -- we praten dan niet eens over de EU -- te krijgen. Hoe ziet de staatssecretaris deze, op zijn Engels gezegd wat "dubbele", positie van het Verenigd Koninkrijk op dit punt?

Hoewel harmonisatie van directe belastingen in de Europese Unie, afgezien van enkele richtlijnen, ontbreekt, moeten de lidstaten bij de uitoefening van hun heffingsbevoegdheid

rekening houden met de eisen die voortvloeien uit het Unierecht. Vorig jaar hebben we in dit huis het wetsvoorstel exitheffingen besproken en eerder hebben we hier maatregelen behandeld om het zogenoemde Bosalgat te beperken, maatregelen die het gevolg zijn van de beperkende werking van het Europese recht op de fiscale soevereiniteit van Nederland. Naast het EU-recht beperken belastingverdragen, vanwege hun rechtstreekse werking, Nederland in bepaalde gevallen in zijn recht om belasting te heffen. Ook andere internationale afspraken, bijvoorbeeld vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, kunnen dwingen tot afwijking van nationale regels. Deze internationale en supranationale gelaagdheid van ons rechtssysteem beperkt de vrijheid van de nationale wetgever dus al in bepaalde mate.

Het gebrek aan harmonisatie kan leiden tot dubbele belastingheffing, maar ook tot non-belastingheffing. Zo kan de ene staat een bepaalde lening kwalificeren als eigen vermogen, terwijl een andere staat die lening als vreemd vermogen kwalificeert. Datzelfde kan ook voorkomen bij entiteiten, waarbij de ene staat een entiteit als zelfstandig belastingplichtig kwalificeert, terwijl een andere staat de achterliggende participanten als belastingplichtig aanmerkt. Voor deze dubbele non-belasting vragen overheden wereldwijd, maar ook de EU en de OESO nu de aandacht.

Keerzijde van deze problematiek is dat er ook situaties zijn waarin dubbele belastingheffing op dezelfde gronden ontstaat. Voor beide problemen zou wat mijn fractie betreft een integrale en met name internationale oplossing moeten worden gezocht. Ziet de staatssecretaris op relatief korte termijn een ontwikkeling in Europese harmonisatie, bijvoorbeeld door verdere ontwikkeling van een gemeenschappelijk stelsel van belastinggrondslagen of een variant daarop? Is de staatssecretaris voornemens om bij de aanpassing van de nationale wet, als gevolg van het richtlijnvoorstel van de Europese Commissie ter aanpassing van moeder- dochterrichtlijnen, onderscheid te maken tussen situaties binnen en buiten de EU voor betalingen met een hybride karakter?

In belastingverdragen wordt het binnen OESO-verband ontwikkelde "at arm's length"-beginsel gehanteerd. Dat beginsel houdt in dat entiteiten binnen een multinationale onderneming op zakelijke voorwaarden transacties met elkaar dienen aan te gaan zoals onafhankelijke derden dat ook zouden doen. Ik verwees er al even naar in mijn interruptie dat dit terrein bekendstaat als "transfer pricing". Daarbij zijn functies, risico's en vermogensbestanddelen van uitermate groot belang. Deze regels zijn decennia geleden in OESO-verband ontworpen. In de huidige digitale economie zijn immateriële activa, zoals merken, van steeds grotere toegevoegde waarde. Dat heeft ervoor gezorgd dat het kapitaal relatief mobiel is geworden, waardoor in toenemende mate winst relatief eenvoudig kan worden verschoven. Ik zat even aan deze tekst te denken toen ik gisteravond in een van de dagbladen zag hoe overheden zich nu

gaan richten op de vraag hoe je bitcoins en bitcointransacties zou moeten belasten en hoe je omgaat met de belasting op de toegevoegde waarde. Het punt is dat we globaliseren en digitaliseren. Dat stelt grote uitdagingen aan ons systeem van transfer pricing.

Op verzoek van verschillende overheden en de G20 heeft de OESO recent het BEPS-programma gestart. Daarbij komen onder meer de eerder geschetste kwalificatieverschillen aan de orde, maar ook transfer pricing is een wezenlijk onderdeel van dit programma. Ook de Europese Commissie is gestart met een actieplan om de bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking te versterken.

De wereldwijde economische ontwikkelingen die ik net al even noemde, hebben het internationale fiscale systeem op onderdelen ingehaald. Het systeem is wat mijn fractie betreft toe aan een grondige herziening. De wereldwijde economie bestond lange tijd uit een goedereneconomie, waar waarde met name werd toegevoegd in een specifiek geografisch gebied, zoals de auto-industrie in Duitsland. Maar vandaag de dag zijn merken, technologie en informatie-uitwisseling -- knowledge sharing -- niet meer weg te denken in de wereldeconomie. Neem bijvoorbeeld software voor onze iPads in deze Kamer. Ik kan hier in Den Haag een app downloaden die in New York is ontworpen en bedacht, in Mumbai is ontwikkeld en via Duitsland wordt gedistribueerd. De vraag komt dan op waar de waarde is toegevoegd en hoe dat moet worden vastgesteld.

Dat is de uitdaging voor de toekomst van het internationale fiscale systeem. Overheden hebben hier bij de ontwikkeling van hun eigen fiscale stelsels trouwens ook op ingespeeld door voor bepaalde activiteiten aantrekkelijke fiscale regimes te ontwikkelen, waardoor bedrijven zich in hun land hebben gevestigd. Het kan ondernemingen moeilijk worden verweten dat zij gebruikmaken van deze regimes die worden gecreëerd. Belastingen zijn en blijven een kostenpost voor bedrijven en zij zullen de fiscale behandeling laten meewegen bij een locatiekeuze voor bepaalde bedrijfsactiviteiten. Het zal niet de enige overweging zijn, maar het is vaak wel een belangrijke overweging. Het OESO-modelverdrag, waarvan de kern enkele decennia geleden is ontworpen, speelt naar de mening van mijn fractie onvoldoende in op de gewijzigde omstandigheden en dynamiek in de wereldeconomie.

De oplossing voor dit probleem ligt dan ook niet voor de hand. Mijn fractie kan zich daarom vinden in de conclusie in de brief van de staatssecretaris van 17 januari. Het probleem kan niet unilateraal worden verholpen, door alleen eenzijdige aanpassingen van Nederlandse zijde. De OESO heeft in de eerste BEPS-rapportage zelfs geconcludeerd dat eenzijdige aanpassingen de economie van dergelijke landen onnodig kunnen schaden. Bovendien kan er op deze wijze internationale dubbele belastingheffing ontstaan, waardoor Nederlandse bedrijven met een beperkte thuismarkt -- laten we dat niet vergeten -- bij een

eenzijdige aanpassing extra hard zouden worden getroffen ten opzichte van landen met een grotere thuismarkt. We moeten daarom ook geen hek om Nederland zetten en zullen in deze internationale discussie uiterst zorgvuldig maar ook -- dat zeg ik nadrukkelijk -- proactief moeten acteren. Alleen samenwerking tussen overheden van zo veel mogelijk landen in EU-, OESO- en VN-verband zal naar de mening van mijn fractie een lastige weg zijn, maar dat is de belangrijkste weg om toch tot een gewenst resultaat te komen en daarmee te voorkomen dat grensoverschrijdende handel en investeringen onnodig worden geschaad.

Mijn fractie moedigt de staatssecretaris dan ook aan om zo veel mogelijk samenwerking en coördinatie te zoeken met andere landen, uiteraard met inachtneming van de belangen van Nederland. We moeten ook hier het kind niet met het badwater weggooien. De wijzigingen in nationale wetten en verdragen zullen tijd kosten en bedrijven, overheden -- ook die van de opkomende economieën en ontwikkelingslanden -- en andere belanghebbenden moeten daaraan ook hun bijdrage kunnen leveren.

Tot slot wil ik graag nog iets zeggen over de relatie tussen belastingverdragen en ontwikkelingslanden. De heer Essers is daar al op ingegaan en ik deel zijn mening. Nederland heeft belastingverdragen gesloten met ontwikkelingslanden en dat is wat mijn fractie betreft een uitstekende ontwikkeling. Het stimuleert immers Nederlandse bedrijven om te investeren in ontwikkelingslanden, terwijl het ontwikkelingslanden in staat stelt om Nederlandse investeerders of ondernemers aan te trekken. Ik denk dat iedereen het daarover wel eens is. Uiteraard is gelijkwaardigheid tussen verdragspartners van groot belang. Dat punt is al ingebracht in de discussie. Mijn fractie hecht er dan ook aan dat de Nederlandse regering haar verantwoordelijkheid neemt bij verdragsonderhandelingen met ontwikkelingslanden. Kan de staatssecretaris inzicht geven in de wijze waarop de gelijkwaardigheid in de praktijk zal worden vormgegeven en gewaarborgd?

De regering heeft ook aangegeven om ontwikkelingslanden aan te bieden alsnog antimisbruikbepalingen op te laten nemen in bestaande belastingverdragen met Nederland. Is al gebleken dat ontwikkelingslanden waarmee wij verdragen hebben gesloten daar behoefte aan hebben of juist niet? Ik kan me voorstellen dat een ontwikkelingsland een verdrag met Nederland prima vindt, ook als dat door investeerders uit derde landen wordt gebruikt, en dat daarmee rechtstreekse onderhandelingen tussen een ontwikkelingsland en een derde land misschien, om wat voor reden dan ook, niet helemaal wenselijk zou zijn. Graag een toelichting van de staatssecretaris of dit ook speelt in discussies met ontwikkelingslanden.

We kijken uit naar de reactie van de staatssecretaris.

*N

De heer **Van Boxtel** (D66): Voorzitter. De D66-fractie heeft de ontwikkelingen in het publieke debat over de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011 aandachtig gevolgd. Gezien het feit dat de laatste notitie alweer uit 1998 dateert, vindt mijn fractie een herziening dan ook een logische ontwikkeling. Belastingverdragen vergroten de rechtszekerheid voor rechtspersonen, verkleinen het risico van dubbele belasting in de internationale handel en vormen zo een essentiële factor in het bevorderen van het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen. Zodoende is de formulering en uitvoering van het internationaal fiscaal beleid van groot belang voor de totstandkoming en het behoud van een aantrekkelijk vestigingsklimaat.

Zoals wij in de lange aanloop naar dit debat hebben kunnen constateren, zitten er ook potentiële keerzijden aan internationale belastingverdragen wanneer deze de mogelijkheid bieden tot misbruik in de vorm van dubbele non-heffing. In de ogen van mijn fractie ligt de oplossing voor dit probleem in het instrument zelf en strekken belastingverdragen niet alleen tot het voorkomen van dubbele belasting, maar ook tot het voorkomen van dubbele non-heffing. De formulering van een goed internationaal fiscaal beleid loopt echter langs een delicate scheidslijn tussen het optimaliseren en bemoedigen van de internationale handel en het beschermen van een rechtvaardig belastingstelsel.

Met dit in het achterhoofd wil ik graag een aantal punten bespreken die het raamwerk van de discussie schetsen en die van belang zijn in de ontwikkeling van een verstandig en evenwichtig beleid. Ik begin met belastingfraude versus belastingplanning.

In de gesprekken die wij in dit huis ook hebben gevoerd met vertegenwoordigers van de Nederlandse Orde van Belasting Adviseurs, SEO, de Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is mij met name één ding duidelijk geworden: het ontbreekt nog steeds aan een sluitende definitie van belastingplanning en belastingfraude. Waar houdt het ene op en waar begint het ander? Want, zo werd D66 duidelijk: tussen pure belastingontduiking en slimme fiscale planning liggen meer dan 50 tinten grijs en op veel gebieden is niet helemaal duidelijk gesteld wat wij als Nederland, Europa en wereldwijd wenselijk vinden en wat niet.

Alvorens wij pogen een probleem op te lossen, is een duidelijke omschrijving van wat dat probleem precies inhoudt onontbeerlijk. Daarom vraag ik de staatssecretaris om nog eens te verduidelijken waar voor hem de grens ligt en of hij zelf met het kabinet wel een duidelijke definitie voor ogen heeft van wat acceptabel is en wat niet. Ik vraag dat eigenlijk ook nog eens expliciet in het verlangde van het betoog van de heer Essers, omdat wij in al die debatten, of zij nu in G20- of in OESO-verband worden gevoerd, natuurlijk ook met een duidelijke visie op pad moeten rondom deze begrippen.

Ik kom bij de internationale samenwerking. In antwoord op de vragen van deze Kamer stelt de staatssecretaris dat dubbele niet-belasting, bijvoorbeeld van brievenbusmaatschappijen die dit beogen, en misbruik van belastingverdragen een internationaal probleem is. Nederland is hierin niet exceptioneel en geen hoofdspeler per se. Nederland is wel, naast mainport op het gebied van de haven en mainport op het gebied van luchtvaart, ook mainport op fiscaal gebied. Dat kunnen wij wel concluderen, zeker gelet op de getallen die ik net in het betoog van de heer Elzinga hoorde.

In diezelfde brief benadrukt de staatssecretaris dat het NFV 2011 bepaalt dat waar belastingderving wordt veroorzaakt, doordat belastingplichtigen belastingverdragen misbruiken, antimisbruikmaatregelen kunnen worden getroffen. Maar, stelt de staatssecretaris, Nederland kan niet voor alle landen in de wereld gaan denken. Hoewel Nederland zich als goed verdragspartner rekenschap zal geven van de risico's van andere landen mag ervan uit worden gegaan dat alle landen die zich op het gebied van het belastingverdragenrecht begeven ook een eigen verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van datzelfde verdragsbeleid. Mijn fractie begrijpt deze houding en is ook van mening dat eenzijdig handelen niet alleen de Nederlandse belangen zou kunnen schaden maar dat dit bovendien het daadwerkelijke onderliggende probleem ook niet oplost.

Daarnaast zijn wij ook gevoelig voor het argument dat het unilateraal bestrijden van potentieel verdragsmisbruik rechtsonzekerheid met zich meebrengt, terwijl belastingverdragen er juist op gericht zijn, fiscale rechtszekerheid voor grensoverschrijdende investeringen en activiteiten te bieden. Een overkill aan antimisbruikmaatregelen frustreert ook het internationale investeringsklimaat en leidt op die manier weer tot ongewenste effecten. Dit betekent echter zeer zeker niet dat misbruik niet hard bestreden moet worden. Dat moet het zeker, maar dan wel op de juiste wijze: proportioneel en op het juiste niveau.

D66 is van mening dat internationale belastingontduiking op een internationaal niveau moet worden aangepakt. De internationale regels dienen daartoe te worden geharmoniseerd, omdat het anders mogelijk blijft voor bedrijven en instellingen om deze voortdurend te omzeilen. Tot op heden, zo stelt onder andere het SEO en de NOB, is het internationale toezicht verre van sluitend. Is de staatssecretaris van mening dat Nederland in de aanpak van dit probleem een actieve rol -- of, zoals de heer Bröcker zei, een proactieve rol -- op zich moet nemen? Hoe ziet de staatssecretaris de rol van internationale organisaties hierin? Zou Nederland zich in dit kader meer moeten inspannen voor internationaal overleg ter bestrijding van internationale belastingontduiking? Ik verwijs ook weer naar de toenemende rol van de G20. Op deze manier kan Nederland zichzelf onderdeel maken van de oplossing en minder van het probleem. Graag een reactie hierop. Kan de staatssecretaris in dit verband ook nog eens toelichten op welke wijze wij

individuele tax rulings zelf toepassen? Wijken die dan ook weer af van de verdragen die wij hebben gesloten met landen? Wij lezen af en toe nog wel dat er allerlei specifieke tax rulings worden getroffen.

Vervolgens kom ik bij het vestigingsklimaat. In de aanloop naar dit debat is er veel te doen geweest over belastingtarieven en over de vraag of Nederland hierop concurreert met andere Europese landen. De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs verzekerde de commissie dat dit in Nederland, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, niet het geval is. Zo spelen naast al eerder in het debat genoemde fiscale aspecten ook andere factoren een rol, zoals een hoogopgeleide beroepsbevolking, een goede infrastructuur, een stabiel politiek en economisch klimaat en goede culturele voorzieningen. Die kunnen net zo'n grote rol spelen als de hoogte van het relevante belastingtarief. Opvallend is dat in de afgelopen week rating agency Fitch oordeelde dat Nederland wat hen betreft, in tegenstelling tot Standard & Poor's, de AAA-status mag behouden vanwege haar sterke economie en gedisciplineerde fiscale stelsel. Dat zouden wij als een pluim op de hoed kunnen ervaren en dat is mooi nieuws, maar de Londense kredietbeoordelaar verwacht traag herstel van onze economie door onder andere schuldafbouw van huishoudens en dalende huizenprijzen, maar ook fiscale maatregelen. Kan de staatssecretaris aangeven op welke fiscale maatregelen Fitch dan in het bijzonder doelt?

Tegelijkertijd oordeelde VNO-NCW gisteren in het Financieel Dagblad, bij monde van hun fiscaal specialist Jeroen Lammers, dat onze fiscale kerstboom in plaats van afgetuigd juist opgetuigd wordt. Hij stelt over het hoofdkantorenbeleid: "Er zijn hier wel incidentele maatregelen genomen, maar andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken hebben echt structurele belastingmaatregelen doorgevoerd. We moeten onze relatieve positie goed in de gaten houden". Hoe oordeelt de staatssecretaris over de bevindingen van Fitch enerzijds en van VNO-NCW anderzijds? Kan de staatssecretaris bevestigen dat de grote verschillen ten opzichte van andere lidstaten verklaard worden door niet alleen de financiële/fiscale factoren, maar ook andere factoren? En als het klopt dat wij als Nederland gewoonweg goed scoren op die punten en dat onze regelgeving niet wezenlijk afwijkt van andere EU lidstaten, hoe verklaart hij dan de kritiek van diezelfde andere lidstaten en diverse onderzoeksbureaus?

Daarnaast vraagt mijn fractie zich af hoe aanzienlijk de financiële voordelen van het huidige beleid voor de Nederlandse schatkist daadwerkelijk zijn. Ik sluit mij wat dat betreft ook aan bij vragen die collega Elzinga heeft gesteld. Kan de regering bijvoorbeeld bij benadering aangeven hoeveel additionele werkgelegenheid het huidige fiscale beleid oplevert? Het antwoord op deze vraag schetst namelijk niet alleen waar het feitelijk om te doen is, maar ook in hoeverre de kritiek van anderen terecht is. Het beantwoordt ook de vraag wat de gevolgen van eenzijdig stringenter handelen

voor Nederland zouden zijn. Mag ik de staatssecretaris in dit verband ook vragen in hoeverre onze partners in het Koninkrijk -- bijvoorbeeld Curaçao, Aruba, Sint Maarten -- gelijk oplopen met het Nederlandse fiscaalverdragsbeleid?

Ik rond af. Voor D66 geldt dat wij op het gebied van het fiscaalverdragsbeleid noch naïef moeten zijn noch de kop in het zand moeten steken. Als er aanpassingen nodig zijn om bijvoorbeeld inwoners, arbeiders en ondernemers in derdewereldlanden in een betere fiscale situatie te brengen, moeten wij dat doen; niet langs de solistische weg, maar in breder internationaal verband. In onze lastige economische situatie moeten wij wel goed zijn, maar niet gek.

Ik zie belangstellend uit naar de reactie van de staatssecretaris.

*N

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter. Er valt veel te zeggen over het fiscaalverdragsbeleid; je kunt dat vanuit verschillende invalshoeken bekijken. De GroenLinksfractie kiest als focus in het debat van vandaag de mogelijk nadelige effecten die belastingverdragen hebben op ontwikkelingslanden c.q. zich ontwikkelende economieën, en hun inwoners.

Ik herinner me nog goed dat ik tijdens mijn eerste debat over het Belastingplan, in december 2011, de vraag opwierp waar de grens ligt tussen het hebben van een fiscaal gunstig vestigingsklimaat en het zijn van een belastingparadijs. De staatssecretaris, toevallig dezelfde als die hier vandaag zit, gaf toen de indruk dit een impertinente vraag te vinden. Een jaar later, in februari 2013, betitelde hij degenen die Nederland een belastingparadijs noemen als nestbeuilers, en nam de Tweede Kamer een motie aan die uitsprak dat Nederland geen belastingparadijs mocht worden genoemd.

Maar het kan snel gaan. Nog geen twee maanden later nam de Tweede Kamer een GroenLinks-motie aan die uitsprak dat er een stevige aanpak van belastingontwijking door multinationals moet komen. Belastingontwijking en brievenbusfirma's staan nu prominent op de politieke agenda. In onze Tweede Kamer, maar ook binnen de EU en in OESO-verband. En het algemene beeld lijkt te kantelen. Waar de fiscale voordelen die Nederland biedt aan multinationals eerder enkel werden geduid als een gunstig vestigingsklimaat, is er nu ook oog voor het feit dat de gunstige voorwaarden voor het bedrijfsleven, nadelige effecten hebben voor de belastinginkomsten van landen, waaronder ontwikkelingslanden.

Ook bij deze staatssecretaris is er sprake van een ontwikkeling. In een brief van 17 januari 2013 aan deze Kamer stelde hij: "Ik sta voor dat vestigingsklimaat en ik zal mij er deze kabinetsperiode voor inzetten dat verder te verbeteren ...", zonder een woord te wijden aan de mogelijke nadelige effecten van die belastingverdragen voor opkomende economieën en hun inwoners. In de brief die hij ons op 30

augustus jongstleden samen met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking stuurde, staat echter onomwonden dat Nederland zichzelf kritisch tegen het licht mag houden en dat het kabinet zijn ogen niet sluit voor de kritiek op de rol van de in Nederland gevestigde schakelvennootschappen, oftewel brievenbusmaatschappijen. Ook handhaaft Nederland niet langer het standpunt dat iedere stap een mondiale stap moet zijn; de deur wordt uitdrukkelijk opengezet voor stappen die Nederland zelf kan nemen. En de brief van 30 augustus geeft daarvoor ook een aantal aanzetten. Mijn fractie is zeer te spreken over deze veranderde grondhouding. Ik wil de staatssecretaris daar ook mee complimenteren.

De snelle ontwikkelingen roepen echter ook de vraag op welke van de eerder ingenomen standpunten van het kabinet nog onverkort gelden, en welke uitgangspunten nuancering, aanpassing of wellicht aanvulling behoeven. Ik zal daar in het navolgende een aantal concrete vragen over stellen, maar ik wil de staatssecretaris ook de volgende algemene vraag voorleggen: geven het actieplan van bijvoorbeeld de OESO en het IBFD-onderzoek aanleiding om het fiscaalverdragsbeleid, dat is neergelegd in de notitie van begin 2011, te herzien? En zo ja, op welke punten?

Zoals ik zei, is mijn fractie blij dat het kabinet niet alles meer laat afhangen van de internationale ontwikkelingen. Dat maakt die ontwikkelingen echter niet onbelangrijk. In zijn schriftelijke antwoorden ter voorbereiding van dit debat, die alweer dateren van mei 2013, zegt de staatssecretaris dat de Nederlandse inzet op het gebied van internationale belastingontwijking zich met name richt op het werk in OESO-verband, en dat Nederland hierbij inzet op de betrokkenheid van ontwikkelingslanden, teneinde de evenwichtigheid van en het draagvlak voor de maatregelen te maximaliseren. Graag horen wij van de staatssecretaris waar deze inzet toe heeft geleid. Op welke manier en in welke mate zijn de ontwikkelingslanden betrokken bij de totstandkoming van het actieplan en de afspraken in OESO-verband? Wat is hun inbreng? Hoe wordt door de westerse landen, waaronder Nederland, gereageerd op deze inbreng? En wat betekent de focus op het werk in OESO-verband voor het hanteren van de modelverdragen? Betekent die dat de regering voornemens is om nog zuiniger om te gaan met toepassing van het VN-model dan thans het geval is? In de notitie over het fiscaalverdragsbeleid zegt de regering dat met name bij verdragen met ontwikkelingslanden aansluiting bij het VN-model acceptabel is, mits die niet te nadelig uitpakt voor Nederland. Ik chargeer een beetje, maar daar komt het in de kern wel op neer. Het VN-model wordt algemeen gezien als een model dat ontwikkelingslanden meer bescherming biedt dan het OESO-model, zeker wanneer dit model wordt aangevuld met antimisbruikbepalingen. Is de regering bereid om, totdat er een nieuw OESO-model is waarin de belangen van ontwikkelingslanden beter zijn verankerd, het VN-model als uitgangspunt te nemen bij belastingverdragen met

ontwikkelingslanden, en dus een stapje verder te gaan dan "dit model te accepteren", zoals het thans in het beleid staat? Is de staatssecretaris ook bereid om veel meer dan thans het geval is te streven naar multilaterale belastingverdragen? Dit bevordert naar ons idee het level playing field, en voorkomt het afvangen van vliesen. Zowel voor westerse landen als voor ontwikkelingslanden heeft het samen optrekken voordelen, zeker op de wat langere termijn.

Niet alleen de OESO is druk doende met het ontwikkelen van een actieplan, ook de EU heeft zich gemengd in de discussie over belastingontwijking en het voorkomen van een dubbele niet-heffing, onder meer in de Moeder-dochterrichtlijn. Het kabinet heeft zich in de BNC-fiche over deze richtlijn tegen de voorgestelde algemene antimisbruikbepaling gekeerd. In het licht van de ontwikkeling in het kabinetsstandpunt die ik zonet schetste, verbaast ons dat. En niet alleen ons; de PvdA woordvoerder in de Tweede Kamer zei in de media dat het Commissievoorstel geheel in lijn is met de wens van de Tweede Kamer en het eerder uitgedragen kabinetsbeleid. Waarom kan de staatssecretaris deze voorstellen dan toch niet steunen? De in de schriftelijke antwoorden gegeven verklaring dat de algemene misbruikbepaling te algemeen zou zijn, overtuigt niet. Een algemene misbruikbepaling moet immers per definitie breed zijn: zij moet namelijk voorkomen dat men gebruikmaakt van nog niet gelokaliseerde mazen in het net. Wanneer je precies weet waar het gat zit, heb je geen algemene misbruikbepaling nodig; dan kun je het gat repareren. Dus misschien kan de staatssecretaris nog eens uitleggen waarom hij de door de Commissie voorgestelde antimisbruikbepaling te algemeen vindt, en hoe een goede antimisbruikbepaling er volgens hem uitziet.

Laten we niet vergeten dat het kabinet op bilateraal niveau wel antimisbruikbepalingen wil opnemen. In de genoemde brief van 30 augustus kondigt de regering aan de 23 ontwikkelingslanden waarmee ze een belastingverdrag heeft, aan te bieden het verdrag van een antimisbruikbepaling te voorzien. Kan de staatssecretaris aangeven hoe die antimisbruikbepalingen eruit zullen gaan zien? Hoe breed of hoe smal wordt "antimisbruik" gedefinieerd? Zoals ik eerder aangaf, zijn wij van oordeel dat het om een brede definitie zou moeten gaan. Kan de staatssecretaris ook aangeven of het aanbod inmiddels aan de betreffende landen is gedaan, en hoe deze landen hierop reageerden? Hoe gaat de staatssecretaris de effectiviteit van de antimisbruikbepalingen monitoren? Zijn er bijvoorbeeld plannen om het onderzoek zoals thans uitgevoerd door IBFD over een aantal jaren te herhalen of om regelmatig impactanalyses te doen? Is de staatssecretaris bereid om dat soort onderzoeken met enige regelmaat te doen? Is de staatssecretaris voornemens om het standaard opnemen van antimisbruikbepalingen in belastingverdragen te verankeren in het fiscaalverdragsbeleid?

Een van de principiële vragen die zich voordoen wanneer het gaat over de negatieve effecten die onder meer belastingverdragen hebben

voor ontwikkelingslanden, is of het wel aan ons is om ontwikkelingslanden tegen zichzelf in bescherming te nemen. Ze sluiten immers vrijwillig verdragen. In de schriftelijke ronde die voorafging aan dit debat was dat precies de teneur van de antwoorden die de staatssecretaris gaf: belastingverdragen tussen landen worden gesloten op basis van wederkerigheid; landen zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de verdragen die zij sluiten, en het is niet aan Nederland om voor die landen te gaan denken. Daar heeft de staatssecretaris op zich gelijk in. Het zou aanmatigend zijn om voor andere landen te bepalen wat wel en niet goed voor ze is, wat zij wel en niet moeten zouden willen. Aan de andere kant heeft Nederland naar het oordeel van mijn fractie wel een verantwoordelijkheid waar het gaat om de vraag of andere landen hun beslissingen goed geïnformeerd en weloverwogen nemen -- wederkerigheid is immers nog geen gelijkwaardigheid -- en om te waarborgen dat de afspraken die gemaakt worden in overeenstemming zijn met internationale standaarden en mensenrechten. Dat laatste geldt des te sterker voor landen waar de mensenrechtensituatie te wensen overlaat, en/of de democratische legitimatie van het regime zwak is. Ten aanzien van het eerste punt, de expertise, kondigt het kabinet aan dat Nederland de capaciteitsopbouw van de belastingdiensten in de partnerlanden waar mogelijk verder zal uitbouwen. Hiervoor zal het zo nodig extra middelen vrijmaken. Daar zijn wij blij mee. Kan de staatssecretaris ons melden hoe het hiermee staat? Het tweede punt, de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van fundamentele mensenrechten, is wellicht wat ingewikkelder. Kan de staatssecretaris zeggen hoe het kabinet hiertegen aankijkt? Heeft Nederland ook volgens het kabinet de verantwoordelijkheid om te voorkomen dat ten gevolge van afgesloten belastingverdragen de rechten van inwoners van ontwikkelingslanden in de knel komen?

Als we het erover eens zijn dat Nederland op dit punt een zekere verantwoordelijkheid heeft, is de volgende vraag hoe we die vorm kunnen geven. Mijn fractie ziet daarvoor een aantal opties. Zo zou in het beleid kunnen worden opgenomen dat ten aanzien van belastingverdragen -- maar ook ten aanzien van investerings- en handelsverdragen -- die worden gesloten met ontwikkelingslanden altijd een ex-ante-impactassessment wordt gedaan, waarbij ook de effecten voor de inwoners worden betrokken. Ook zou in het beleid kunnen worden opgenomen dat het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking standaard wordt betrokken bij de voorbereiding van en de onderhandeling over verdragen met ontwikkelingslanden. En tot slot zou verankerd kunnen worden dat lokale vakbonden, mensenrechtenorganisaties en andere ngo's in de gelegenheid worden gesteld om hun visie te geven op de wenselijkheid en inhoud van een verdrag. Graag verneem ik de reactie van de staatssecretaris op deze suggesties. Ik wil alvast zeggen dat mijn fractie op dit punt een motie overweegt.

De heer **Van Boxtel** (D66): Ik heb met belangstelling geluisterd naar het verhaal van mevrouw De Boer en ik heb een vraag. Mevrouw De Boer zei dat ze een continue betrokkenheid wil van het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking bij het ex-antebeleid. Maar dat is per definitie toch zo? Die zaken worden allemaal interdepartementaal geagendeerd en er wordt in de ministerraad over besloten. Wat wil zij anders dan de huidige praktijk?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Ik heb begrepen dat de huidige praktijk vooral is dat het ministerie erbij wordt betrokken op het moment dat het verdrag wordt afgekaart; en dat terwijl het natuurlijk ook moet gaan om een duidelijke verankering van zijn betrokkenheid in de voorbereiding van het verdrag.

De heer **Van Boxtel** (D66): Ik hoor natuurlijk graag eerst het antwoord van de staatssecretaris, maar toch ... Ieder departement is bij de accordering van een verdrag betrokken, ook als dit naar de ministerraad gaat. Ontwikkelingssamenwerking heeft er dus per definitie een betrokkenheid bij, tenzij ze het zelf laat liggen. Ik wacht het antwoord van de staatssecretaris graag af, maar omdat u zelfs een motie overweegt, meende ik u te moeten wijzen op hoe het normaal gaat.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Met u hoor ik graag eerst het antwoord. Het gaat ons met name om iets anders. Wij als parlement zijn er ook bij betrokken. En wij hameren ook alles af, maar dat betekent niet dat wij vanaf het begin erbij zijn betrokken of dat wij vanaf het begin argumenten over ontwikkelingsvraagstukken en mensenrechtenvraagstukken kunnen inbrengen. Het gaat ons daar met name om, niet om de uiteindelijke toets.

Ik was gebleven bij de betrokkenheid van het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking. In het proces zou verankerd kunnen worden dat lokale vakbonden, mensenrechtenorganisaties en andere ngo's in de gelegenheid worden gesteld om hun visie te geven op de wenselijkheid en inhoud van een verdrag. Het raadplegen van ngo's, zoals ik zojuist bepleitte, is overigens niet alleen van belang in ontwikkelingslanden of in landen met een discutabele mensenrechtensituatie. Dat is overal van belang, om te waarborgen dat de stem van het publieke belang niet bij voorbaat wordt ondergesneeuwd door de stem van het belang van het internationale bedrijfsleven. Multinationals kunnen op alle mogelijke manieren hun invloed uitoefenen op fiscale wetgeving, verdragen en individuele rulings, terwijl de vertegenwoordigers van het publieke belang, zoals de ngo's, die invloed in veel mindere mate hebben. Natuurlijk, zowel multinationals als ngo's kunnen hun parlementen belobbyen. Maar waar de invloed van ngo's daarmee over het algemeen ophoudt, gaat de invloed van multinationals veel verder. Zij hebben economische macht; zij kunnen ermee dreigen om niet te investeren in een land of om zich er niet te

vestigen. Zij hebben macht omdat ze veelal tot dezelfde netwerken behoren als politici en bestuurders. En zij hebben macht omdat zij, vaak via grote accountantsfirma's en universiteiten, de fiscaal specialisten leveren die de belastingwetten en belastingverdragen schrijven. Ook hier is naar het oordeel van de GroenLinksfractie een betere equality of arms gewenst. Om het publiek belang te dienen -- want daarvoor zitten wij hier -- moeten we waarborgen dat ook de deskundigen en belangenbehartigers uit de ngo-hoek gehoord worden over en betrokken worden bij de ontwikkeling van fiscale regelgeving, internationale standaarden en belastingverdragen. Is de staatssecretaris het met ons eens dat, naast de stem van het internationale bedrijfsleven, ook de stem van nationale en internationale ngo's relevant is bij de totstandkoming van fiscale regelgeving en belastingverdragen, en is hij bereid deze inbreng te waarborgen?

Ik sluit af. Er valt nog veel meer te zeggen over het fiscaalverdragsbeleid. Veel onderwerpen die door andere fracties zijn aangesneden, hebben wij vandaag laten liggen. Wij hebben ons willen focussen op de fiscale verdragen met ontwikkelingslanden. Gezien de recente ontwikkelingen ga ik ervan uit dat de staatssecretaris onze vragen bevredigend kan beantwoorden.

De heer **Essers** (CDA): Mevrouw De Boer vraagt of de staatssecretaris zijn mening kan geven over het meer betrekken van ngo's bij de besluitvorming en het debat. Zij suggereert daarmee dat dit nu niet het geval is. Mijn stelling is dat zij een meer dan evenredige bijdrage aan het debat hebben geleverd. Mijn complimenten aan deze ngo's. Het is gelijk een waarschuwing, namelijk dat we wel moeten zorgen voor voldoende tegenwicht tegen hun argumenten. Ik wijs op het Europees Platform van de Europese Commissie: daar zitten volgens mij drie ngo's in, op een geheel van elf of twaalf leden. Dat is toch een meer dan evenredige vertegenwoordiging?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Ik hoor dat graag van de staatssecretaris. Ook hierbij gaat het ons met name om de fase waarin die betrokkenheid kan plaatsvinden. Multinationals hebben veelal ook invloed aan het begin van het proces. Voor ngo's is dat pas in het publieke debat, als dingen naar buiten komen. De deelname aan een EU-commissie is precies het soort maatregel voor de betrokkenheid van ngo's die mijn fractie graag zou zien. Dit geldt ook voor de discussies over belastingverdragen en fiscaal beleid op het nationale niveau; ook daar zouden wij graag zien dat ngo's zich niet alleen mengen in het publieke debat, maar dat er ook in een eerder stadium actief wordt gezocht naar hun deskundige inbreng.

*N

Mevrouw **Sent** (PvdA): Voorzitter. Nederland is aantrekkelijk als vestigingsland voor internationaal opererende ondernemingen. Zo kent Nederland de

deelnemingsvrijstelling en heeft Nederland een zeer groot aantal verdragen ter voorkoming van dubbele belasting gesloten. Daarnaast kent Nederland geen bronheffingen op uitgaande betalingen van rente of royalty's. Samen met de mogelijkheid om zekerheid vooraf te krijgen over de fiscale gevolgen van voorgenomen rechtshandelingen is daarmee een zeer aantrekkelijk vestigingsklimaat gecreëerd. Voeg daar de infrastructuur, de ontwikkeling van de beroepsbevolking, de bestuurlijke efficiency en de leefomgeving aan toe, en Nederland behoort tot de meest aantrekkelijke landen om een onderneming te vestigen. Op hun beurt profiteren bedrijven, werknemers, consumenten en de overheid in Nederland daar weer van. Tegelijkertijd heeft deze aantrekkelijke positie als neveneffect bijgedragen aan pogingen tot belastingontwijking via Nederland. Zo kunnen internationale ondernemingen hun bedrijfsketens ontleden en de winsten in die landen opvoeren waar de belastingdruk het laagst is. Ook kunnen zij inspelen op het gebrek aan harmonisatie van verschillende belastingsystemen, waardoor er sprake is van "stateless income". Ten slotte kunnen ze gebruikmaken van schakelvennootschappen. Dat is nimmer de bedoeling geweest van belastingverdragen ter voorkoming van dubbele belastingen.

In hun brief van 30 augustus 2013 met de kabinetsreactie op het SEO-rapport "Uit de schaduw van het bankwezen" en het IBFD-rapport "Onderzoek belastingverdragen met ontwikkelingslanden" kondigen de staatssecretaris van Financiën en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking enkele eenzijdige maatregelen aan om misstanden tegen te gaan. Zij beschrijven ook de internationale actieplannen waaraan Nederland meewerkt. De eenzijdige maatregelen komen erop neer dat zogenoemde "brievenbusmaatschappijen" -- met excuses aan de heer Essers voor het gebruik van deze term -- die zich hier enkel vestigen om grote kapitalen via Nederland door te sluizen, worden ontmoedigd en aan banden worden gelegd. Zo worden de "substance-eisen" verbreed tot alle brievenbusmaatschappijen, dus niet alleen de vennootschappen die een "tax ruling" aanvragen. Voorts gaat de Nederlandse Belastingdienst de zogenoemde APA's, de "Advance Price Agreements" oftewel interne verrekenprijzen binnen concerns, actief uitwisselen met buitenlandse belastingdiensten. En Nederland gaat voortaan alleen nog tax rulings afgeven aan concerns die een reële aanwezigheid, "nexus", hebben in Nederland. Daarnaast gaat Nederland de belastingverdragen met ontwikkelingslanden voorzien van antimisbruikbepalingen en krijgen ontwikkelingslanden meer hulp van Nederlandse belastingexperts bij het sluiten van belastingverdragen.

Het verheugt mijn fractie dat er gerichte maatregelen komen om lege brievenbusmaatschappijen uit Nederland te weren. Tegelijkertijd zullen bedrijven die echt in Nederland investeren en die hier voor banen zorgen, er weinig last van hebben. Het zal mogelijk enige omzet kosten bij duurbetaalde fiscale adviseurs en bij

trustkantoren. Maar wij zijn het aan onze stand verplicht om op te treden tegen belastingfraude en belastingontwijking. Bovendien voorkomen we door de eenzijdige maatregelen dat Nederland in de verkeerde rijtjes van landen terechtkomt en steeds moeilijker nieuwe belastingverdragen kan afsluiten. Een goede internationale reputatie is in het belang van een goed en stabiel vestigingsklimaat voor internationale ondernemingen op de langere termijn.

De eenzijdige Nederlandse maatregelen zijn complementair aan initiatieven in EU- en OESO-verband. De EU-maatregelen tegen agressieve "tax planning" zien vooral op de aanpak van zogenoemde "hybride" leningen in concernverband. Omdat de fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen per land verschilt binnen Europa, leidt dit in de praktijk tot een dubbele niet-heffing of zelfs een dubbele aftrekbaarheid. De OESO werkt aan een breed palet aan maatregelen. Het belangrijkste is evenwel een beter en nieuw internationaal systeem van "transfer pricing". Deze initiatieven geven Nederland de mogelijkheid om actief mee te werken aan de ontwikkeling van internationale normen en regels die de concurrentieverhoudingen tussen landen en tussen bedrijven in verschillende landen gezond houden en die mede daardoor duurzaam zijn.

Graag maken wij gebruik van de gelegenheid om de staatssecretaris enkele vragen te stellen. Aan de ene kant kondigt hij een aantal eenzijdige, Nederlandse maatregelen af. Echter, het zou de concurrentiepositie van Nederland en het in Nederland gevestigde bedrijfsleven schaden indien Nederland als enige maatregelen neemt. Aan de andere kant concludeert de staatssecretaris dat het gaat om een internationaal probleem, dat alleen internationaal tot een oplossing kan worden gebracht. Hij pleit ervoor dat Nederland actief participeert in internationale initiatieven die zijn genomen om deze problematiek zorgvuldig te analyseren. Hij verwijst hiervoor naar de recente initiatieven van de EU en de OESO. Graag vernemen wij van de staatssecretaris welke onderwerpen op nationaal niveau kunnen worden aangepakt, welke vragen om EU-maatregelen en welke op OESO-niveau dienen te worden opgepakt. Voorts merken wij op dat de OESO wél veel expertise in huis heeft, maar met 34 lidstaten níét het ledenaantal. Wij vragen de staatssecretaris welke rol hij ziet voor de G20 en voor de VN.

Ik keer terug naar de eenzijdige, Nederlandse maatregelen van de staatssecretaris. Zijn voorgangers Willem Vermeend en Wouter Bos hebben in respectievelijk 1996 en 2000 gerichte maatregelen genomen om lege brievenbusmaatschappijen uit Nederland te weren. Kan de staatssecretaris aangeven waarom deze toch niet het gewenste effect hebben gehad en waarom we er bij de nu aangekondigde maatregelen wél van uit mogen gaan dat deze het gewenste effect zullen sorteren?

De heer **Van Boxtel** (D66): Ik luister goed en hoor mevrouw Sent zeggen dat in 1996 en 2000 de rechtsvoorgangers van de heer Weekers, de heren

Bos en Vermeend, iets gedaan hebben. Dat kan nooit kloppen, want Bos zat in die periode niet in het openbaar bestuur, althans niet op Financiën. Volgens mij was het alleen de heer Vermeend. Ik herinner mij recente interviews van mevrouw Sents partijgenoot Vermeend, waarin hij zei dat wij niet gekke Henkie moeten zijn en niet voorop moeten lopen, omdat Nederland een belangrijk vestigingsland voor bedrijven is.

Mevrouw **Sent** (PvdA): De maatregelen van Vermeend betroffen het sluiten van de Antillenroute. De maatregelen in 2000 hingen samen met de algemene herziening van het belastingstelsel. Ik zal het corrigeren in tweede termijn, of misschien kan de staatssecretaris het aangeven. Ik heb het gisterenavond opgezocht en ik dacht dat het klopte.

Voorzitter. Neem de verbreding van de substance-eisen. Een belangrijk onderdeel van de huidige substance eisen betreft de nationaliteit en de kwalificaties van bestuurders, maar in de praktijk kunnen brievenbusmaatschappijen hier eenvoudig aan voldoen door medewerkers van trustkantoren of zelfs Nederlandse rechtspersonen op te voeren als bestuurders. Als de aangekondigde maatregelen een wassen neus blijken, zou dat de Nederlandse reputatie op dit terrein bepaald niet ten goede komen. Concludeert de staatssecretaris hieruit dat de Nederlandse substance-eisen niet alleen verbreed, maar ook verzaamd zouden moeten worden? En dan nog een vraag over de controle op de substance-eisen: meent de staatssecretaris dat de risicogerichte aanpak heeft gewerkt? Graag een toelichting op dit punt.

Neem de tax rulings die zijn afgegeven aan concerns die reële aanwezigheid (nexus) hebben in Nederland. Hoe wordt die reële aanwezigheid gedefinieerd en stelt deze eenzijdige maatregel écht iets voor?

Neem de belastingverdragen met ontwikkelingslanden. Graag verneemt mijn fractie van de staatssecretaris wat de laatste stand van zaken is betreffende de heronderhandelingen van de verdragen ter voorkoming van dubbele belasting. Welke belastingverdragen met ontwikkelingslanden worden op korte termijn voorzien van antimisbruikbepalingen, op welke artikelen hebben deze bepalingen betrekking en welke hulp krijgen welke ontwikkelingslanden van Nederlandse belastingexperts? Is de staatssecretaris het met mijn fractie eens dat antimisbruikbepalingen niet alleen dienen te worden opgenomen voor de verdragsartikelen over rente en royalty's, maar dat het essentieel is dat ook antimisbruikbepalingen worden opgenomen voor de verdragsartikelen over dividenden en vermogenswinsten, net zoals in de belastingverdragen met de VS en Japan?

Voorts vernemen wij graag van de staatssecretaris hoe het stelsel van verdragen ter voorkoming van dubbele belasting zich precies verhoudt tot de bijna 100 internationale investeringsbeschermingsovereenkomsten die Nederland met vooral ontwikkelingslanden en Oost-Europese landen heeft gesloten, en die zien op

eerlijke en rechtvaardige behandeling van wederzijdse investeringen.

Mijn fractie meent dat er een groot risico bestaat dat internationale problemen niet internationaal tot een oplossing kunnen worden gebracht. We bevinden ons immers op mondiaal niveau waar het gaat om de belastingheffing voor internationale ondernemingen in een klassiek prisoner's dilemma. Voor elk land is de huidige situatie slechter dan vóór de onderlinge belastingconcurrentie en slechter dan bij een gezamenlijk coördineren van de belastingen. Als land individueel afwijken is evenwel nóg slechter. Kortom, graag verneemt mijn fractie van de staatssecretaris wat de Nederlandse rol is bij de recente initiatieven van de EU en de OESO. En in hoeverre worden ontwikkelingslanden betrokken bij met name de OESO-initiatieven? Ook ontvangen wij graag een appreciatie van de staatssecretaris betreffende de voortgang van deze initiatieven, in het bijzonder de implementatie en de monitoring. Kan de staatssecretaris de indruk wegnemen dat Nederland vooral initiatieven afwacht en geen proactieve houding aanneemt?

Naast ons verzoek om een algemene update, maken wij graag gebruik van de gelegenheid om de staatssecretaris te bevragen over zijn reactie op de motie-De Vries c.s. over de Europese aanpak van belastingfraude. Mijn fractie stelt het door de staatssecretaris gegeven overzicht zeer op prijs, maar krijgt onvoldoende zicht op de Nederlandse inzet. Vandaar de eerder voorgelegde vraag betreffende de Nederlandse rol bij dergelijke initiatieven. Daarnaast stelt de brief ons niet gerust, met name waar het gaat om de zogenaamde country-by-country reporting. Aan de ene kant schrijft de staatssecretaris dat Nederland volop initiatieven steunt om bedrijven te laten rapporteren over hoeveel en waar ze belasting betalen. Aan de andere kant schrijft hij dat Nederland aandacht heeft voor de mogelijke negatieve economische consequenties van publieke beschikbaarheid van deze informatie. Dit roept bij mijn fractie twee vragen op. De eerste is welke negatieve economische consequenties country-by-country reporting kan hebben volgens de staatssecretaris. Wij zien vooral positieve economische consequenties. Onze tweede vraag is dan ook of de staatssecretaris ons ervan kan en wil overtuigen dat hij zich wel degelijk volop inzet voor country-by-country reporting in internationaal verband.

In het kader van de Europese initiatieven vragen wij graag specifieke aandacht voor de wens van de Europese Commissie om met de wijziging van de moeder-dochterrichtlijn mogelijk misbruik en andere ongewenste effecten tegen te gaan. Deze richtlijn heeft als doel om ervoor te zorgen dat uitgekeerd dividend binnen concernverband niet additioneel belast wordt met een bronheffing op het niveau van de dochteronderneming of met een extra winstbelasting op het niveau van de moederonderneming. Naar het oordeel van de regering voldoet het voorstel van de Commissie aan het subsidiariteitsbeginsel en verdient de proportionaliteit een positief oordeel waar het gaat

om het wegnemen van de negatieve gevolgen van de hybride leningen. De proportionaliteit is naar de mening van de regering evenwel negatief ten aanzien van het voorstel van de Commissie om een algemene antimisbruikbepaling in de richtlijn op te nemen om belastingontwijking aan te pakken. Nederlandse verantwoordelijkheden op het gebied van de regelgeving om belastingontwijking te bestrijden zullen naar de EU verschuiven, hetgeen ten koste gaat van de effectiviteit en de flexibiliteit, aldus de regering. Zij concludeert dat de voorgestelde bepaling onnodig en dus niet proportioneel is. Graag vernemen wij van de staatssecretaris hoe deze conclusie zich verhoudt tot zijn eerdere constatering dat het om een internationaal probleem gaat dat alleen internationaal tot een oplossing kan worden gebracht. Vanwege de Europese moeder-dochterrichtlijn en rente-en-royaltyrichtlijn verloopt winstverschuiving naar belastingparadijzen immers via de lidstaten met de zwakste wetgeving. Voorts concludeert de regering dat de algemene antimisbruikbepaling een verkeerd instrument is om belastingontwijking aan te pakken. Graag vernemen wij van de staatssecretaris of hij beleidscoherentie dan geen belangrijk thema vindt.

Graag legt mijn fractie een aantal additionele mogelijkheden om de grootschalige ontwijking van belasting en regelgeving die het Nederlandse stelsel momenteel biedt aan te pakken, voor aan de staatssecretaris. Denk aan het opnemen van algemene en niet alleen verdragsspecifieke antimisbruikbepalingen in nationale wetgeving. Dit komt de beleidscoherentie ten goede, zoals reeds eerder opgemerkt. Denk aan democratische vormgeving van het beleid, door bijvoorbeeld consultatie van en inspraak van maatschappelijke organisaties in het Noorden en Zuiden bij heronderhandelen van belastingverdragen. Een formelere maatschappelijke consultatieprocedure zou kunnen waarborgen dat maatschappelijke belangen en vraagstukken op tijd en met voldoende input worden meegenomen in de besluitvorming. Denk aan het vergroten van transparantie. Hieraan zou het eerder genoemde country-by-country reporting uitgebreid naar alle sectoren een bijdrage leveren. Denk aan het toewerken, vanuit de OESO, naar een internationaal systeem waarin multinationale bedrijven als één geheel gezien en belast worden. Denk aan een multilaterale benadering van belastingverdragen. Denk ten slotte aan het verbeteren van het toezicht op wat er al aan regels is. Graag ontvangen wij een reactie van de staatssecretaris op deze aanbevelingen.

De effectieve belastingdruk op sommige multinationals is gedaald tot onder de 5%. Dit heeft verschillende negatieve effecten. Zo worden kleine bedrijven door belastingontwijking van met name multinationals uit de markt gedrukt, want zij betalen wél de volledige belasting. Ook is er sprake van extreme ophoping van kapitaal in belastingparadijzen, hetgeen de economische kringloop verstoort. Daarnaast staat de legitimiteit van de vrijemarkteconomie op het spel, als burgers het niet meer pikken dat zij de lasten van de crisis

dragen en dat multinationals belastingvrijdom genieten. Daarmee brengen de omvangrijke geldstromen die de Nederlandse brievenbusfirma's verwerken, risico's voor Nederland mee, zoals beschreven door de SEO en onderschreven door de regering. Deze omvatten het integriteitsrisico, het reputatie risico en het risico van grondslag uitholling in ontwikkelingslanden.

Nederland is onderdeel van het probleem maar moet onderdeel worden van de oplossing, zoals de heer Van Boxtel ook al zei. Wij hopen dat het debat van vandaag hieraan bijdraagt. Wij kijken dan ook uit naar de antwoorden van de staatssecretaris op onze vragen.

De heer **Van Boxtel** (D66): Voordat ik door de staatssecretaris moet worden gecorrigeerd: in de periode 1998-2002 mocht ik zelf deel uitmaken van het kabinet en switchte staatssecretaris Vermeend van Financiën als minister naar Sociale Zaken. Hij werd opgevolgd door staatssecretaris Bos. Het zou kunnen dat beiden hun naam onder de door mevrouw Sent gegeven voorbeelden hebben gezet. Dat is dan bij dezen rechtgezet.

Mevrouw **Sent** (PvdA): Prima.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.05 uur tot 13.30 geschorst.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

**

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het eind van deze editie.)

De **voorzitter**: De commissie voor Veiligheid en Justitie heeft na lezing en bespreking van de nadere memorie van antwoord inzake het wetsvoorstel Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de jeugdzorg en de Pleegkinderenwet in verband met herziening van de maatregelen van kinderscherming (32015) in haar vergadering van 14 januari 2014 geconcludeerd dat er behoefte bestaat aan het uitbrengen van een volgend nader voorlopig verslag. Zij acht het wetsvoorstel nog niet rijp voor het uitbrengen van een eindverslag. Ingevolge artikel 61 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal verzoekt de commissie de Kamer, haar verlof te verlenen om een volgend nader voorlopig verslag uit te brengen. Kan de Kamer dit verzoek honoreren? Ik zie dat er geknikt wordt. Ik constateer dat er geen bezwaar leeft tegen het verlenen van dit verlof, waarmee het verlof is verleend.

**

*B

!Hamerstukken!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet van 2 juli 2003 tot uitvoering van de Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van de Europese Unie van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Pb EG L12) in verband met de herschikking van die Verordening ingevolge Verordening (EU) nr. 1215/2012 van de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Pb EU L351) (Uitvoeringswet EU-executieverordening en Verdrag van Lugano) (33676);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2013 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (33805-IX);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2013 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (33805-XIII);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van artikel 53b van de Rijksoctrooiwet 1995 in verband met de invoering van een beperkte veredelingsvrijstelling (33365 (R1987));**

- **het wetsvoorstel Regels omtrent de uitvoering van Europese verordeningen inzake financiële bijdragen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (Uitvoeringswet EFRO) (33735).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van de SP wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met wetsvoorstel 33676 (Verdrag van Lugano) en wetsvoorstel 33805-IX (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) te hebben kunnen verenigen.

**

*B

!Fiscaal verdragsbeleid 2011!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011 (NFV 2011) (25087);**

- **de brief van de staatssecretaris van Financiën van 17 januari 2013 over belastingheffing internationale ondernemingen (33402, letter M).**

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Staatssecretaris **Weekers**: Voorzitter. Ik bedank de Kamer omdat wij vandaag het debat voeren over de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid. Deze heb ik bijna op de klok af drie jaar geleden uitgebracht. Het zou een beetje flauw zijn om te zeggen dat wij pas drie jaar na het uitbrengen van de notitie erover praten. Ik bedank de Kamer juist extra voor de verbreding en verdieping van het onderwerp.

Er is een aantal stukken aan toegevoegd. Tussen toen en nu heb ik een aantal brieven naar de Kamer gestuurd. De motie-De Vries is aangenomen. Naar aanleiding daarvan heb ik de Kamer nader geïnformeerd. Het is buitengewoon zinvol om het debat wat meer op hoofdlijnen en in de breedte te voeren. Dat heeft de Kamer vandaag ook gedaan.

Bij het beoordelen van de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid kijk je naar de verschillende fiscaal-technische punten. We kunnen echter niet ontkennen dat de afgelopen jaren een hele discussie heeft plaatsgevonden over de belastingbehandeling en de belastingplanning van de transnationale ondernemingen. De heer Elzinga sprak hier ook over. Deze ondernemingen kunnen gebruikmaken van verschillende juridische stelsels in de wereld, waaronder de fiscale stelsels.

Bedrijven, multinationals, kunnen zelf bepalen waar zij bepaalde activiteiten laten plaatsvinden. Zij kijken daarbij naar de kosten. Als er sprake is van een energie-intensief productieproces, zullen de processen worden verlegd naar landen waar de energie goedkoop is. Arbeidsintensieve processen worden verlegd naar plekken in de wereld waar arbeid goedkoop is. De belastingen, de fiscaliteit, worden ook als kosten gezien. Daar letten bedrijven op. Multinationale ondernemingen hebben nu eenmaal veel meer mogelijkheden om dat aspect mee te wegen in hun beslissing waar zij zich zullen vestigen, waar zij ondernemingen tussen zullen plaatsen, waar zij bepaalde activiteiten laten plaatsvinden, waar zij winst laten vallen en waar zij dus ook winstbelasting betalen. De bedrijven bekijken ook hoe zij kunnen voorkomen dat zij dubbele belasting moeten betalen.

Het voorkomen van dubbele belasting vormt natuurlijk de oorsprong van onze fiscale verdragen. De belastingstelsels sluiten niet op elkaar aan. Daarom hebben wij er in de bijna 100 belastingverdragen voor gezorgd -- dat netwerk wil ik overigens verder uitbreiden -- dat bedrijven elders of in Nederland geen belasting meer hoeven betalen over activiteiten waar zij al belasting over hebben betaald. De heer Essers en de heer Bröcker hebben dit heel treffend verwoord. Dubbele belasting moet je voorkomen. In de laatste jaren is er ook veel meer focus komen te liggen op het voorkomen van dubbele niet-belasting. Dat is hier ook terecht aangestipt. Dubbele niet-belasting is net zo onwenselijk als het betalen van dubbele belasting.

In de moderne belastingverdragen staan goede antimisbruikbepalingen. In het nieuwe fiscale verdragsbeleid worden ook goede antimisbruikbepalingen opgenomen. Als een nieuwe bepaling wordt geformuleerd in een belastingverdrag, vormt die soms onderwerp van discussie, met name bij fiscalisten. Ik kan me nog de discussie herinneren over het belastingverdrag met het Verenigd Koninkrijk. Dat was een van de eerste belastingverdragen die ik vanuit deze verantwoordelijkheid in beide Kamers behandelde. Vooral de bepaling waarmee werd beoogd misbruik en dubbele non-belasting te voorkomen, was hier onderwerp van discussie. Dezelfde discussie hebben we gevoerd naar aanleiding van het verdrag met Japan. Dit zijn vrij recente verdragen.

Een antimisbruikbepaling was natuurlijk ook al eerder een onderdeel, bijvoorbeeld van het belastingverdrag met de Verenigde Staten. In dit verdrag staan ook goede antimisbruikbepalingen. Desalniettemin bestaan er, bijvoorbeeld tussen de Verenigde Staten en Nederland, mismatches waar gebruik van wordt gemaakt. Er zijn bepaalde discussies waar Nederland een rol in speelt, bijvoorbeeld met een aantal Amerikaanse bedrijven die via Nederland zakendoen. Zij maken gebruik van het Nederlandse fiscale verdragsnetwerk voor hun niet-Amerikaanse activiteiten. Ik hoef niet te herhalen wat er goed is aan het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat. De meeste sprekers hebben hier al over gesproken. Denk aan de afwezigheid van bronbelasting en de deelnemersvrijstelling. Ik zal er verder niet al te zeer op ingaan. Dat maakt Nederland een aantrekkelijke plek om activiteiten te regelen die niet vanuit het moederland worden geregeld. Ik vind het ook heel mooi dat Nederland hier een bepaalde rol in kan spelen. Daarbij teken ik wel aan dat ik alleen in de benen kom bij substance-volle activiteiten, wanneer er reële waarde wordt toegevoegd aan Nederland en er arbeidsplaatsen worden gecreëerd voor Nederland. Ik vind het interessant om Nederland een soort "gateway to Europe" te laten zijn, een soort springplank voor Amerikaanse, Japanse en Chinese bedrijven om vanuit Nederland de rest van Europa en mogelijk andere delen van de wereld te bedienen. Ik zeg dit even als eerste aftrap. Ik vind het dus fijn dat we in die volle breedte hierover spreken.

Ik constateer dat er in de Kamer verschillende accenten worden gelegd. Dat is maar goed ook, want eenieder doet dat vanuit zijn eigen achtergrond en vanuit de signalen die elke fractie bij bepaalde achterbannen of segmenten van de samenleving in Nederland en de rest van de wereld oppikt. Uiteindelijk kun je aan de hand daarvan komen tot een evenwichtige conclusie.

Kijkend naar het maatschappelijk debat en het debat met de Kamer is de afgelopen jaren het speelveld wel wat veranderd. Waar een jaar of tien geleden mijn ambtsvoorganger Wijn vooral de boer op kon gaan met "Nederland vestigingsland" om maar zo veel mogelijk bedrijven hiernaartoe te halen, niet gehinderd door tal van maatschappelijke discussies over bijvoorbeeld de vraag of multinationals wel voldoende belasting betalen, ben

ik in mijn ambtstermijn met name geconfronteerd met de andere zijde van het verhaal: betalen die multinationals wel voldoende belasting en gebruiken ze bepaalde landen zoals Nederland om aan een zodanige fiscale planning te doen dat ze hun effectieve belastingdruk overall over het concern kunnen verminderen? Ik meen dat ik daar een gebalanceerde koers in vaar. Ik vind dat we uitermate voorzichtig moeten zijn met de kernelementen van ons fiscaal vestigingsbeleid. Die elementen zijn een concurrerend Vpb-tarief, de deelnemingsvrijstelling, een uitgebreid verdragennetwerk, geen bronbelasting op interest en royalty's en het vooroverleg met de fiscus dat door middel van de APA/ATR-praktijk in Rotterdam wereldwijd bekend is. Dat zijn heel belangrijke zaken waardoor Nederland als betrouwbaar wordt gezien. Het is niet zo dat bedrijven kiezen voor Nederland alleen maar vanwege een lagere belastingdruk, want we hebben hier niet de laagste belastingen. Het gaat veeleer om de combinatie van de geografische ligging, de delta, het betrouwbaar juridisch stelsel en de voorspelbaarheid met de fiscale regels. Ook noem ik het feit dat de Belastingdienst een open houding heeft ten aanzien van investeringsvraagstukken of bepaalde fiscaal-juridische structuren, waarbij interne verrekenprijzen op voorhand aan de Belastingdienst kunnen worden voorgelegd zodat er in de actualiteit gehandeld kan worden en men niet jaren later voor fiscale verrassingen komt te staan. Ik denk dat het buitengewoon belangrijk is om dat te koesteren.

Het stelsel is ingericht vanuit een kleine maar open economie waarbij je ook bedrijven die in Nederland zitten, die willen expanderen en die in andere landen vestigingen willen opzetten en risico's willen nemen, tegemoet wilt komen. Tegelijkertijd biedt dat ook voor andere partijen mogelijkheden om bijvoorbeeld in Nederland een schakelvennootschap te plaatsen. Wie zijn wij dan om te zeggen dat men zo'n vennootschap niet in Nederland mag vestigen? We kennen namelijk vrijheid van vestiging. Tevens moet je nagaan of dit louter om fiscale redenen is. Derhalve zijn er eerder al bepaalde substance-eisen gesteld aan de zogenaamde doorstroomvennootschappen. Een aantal van die eisen heb ik nu verbreed en sommige ervan heb ik verzwwaard.

Wat door de een en ook door mijzelf een schakelvennootschap wordt genoemd en wat een ander in deze zaal een brievenbus noemt of zelfs een lege brievenbus, is in feite een bijproduct van datgene wat wij van groot belang vinden om substance-volle activiteiten naar Nederland te halen. Ik heb mij de afgelopen jaren natuurlijk ook het hoofd gebroken over de vraag of je dit probleem op een chirurgische wijze kunt adresseren. Kun je datgene wat louter door Nederland stroomt en wat geen enkele toegevoegde waarde biedt, effectief weren? Ik sta -- ik zeg dat ook in de richting van de heer Essers en de heer Bröcker en in mindere mate ook in de richting van de heer Van Boxtel -- voor een goed en uitnodigend fiscaal vestigingsklimaat. Tegelijkertijd zeg ik -- dan kijk in de richting van de heer Elzinga, mevrouw Sent en mevrouw De Boer -- het van groot belang

te vinden dat de reputatie van Nederland hoog gehouden wordt en dat we niet als een fiscale bananenrepubliek worden gezien. Dat zijn we niet. Ik verzet mij ook tegen de suggestie als zou Nederland een belastingparadijs zou zijn. Dat zijn we niet, maar als er bepaalde fenomenen bestaan in Nederland -- het SEO-onderzoek wijst daar ook op -- moeten we daar de ogen niet voor sluiten en moeten we nagaan wat we daaraan kunnen doen. Bekeken moet dan worden of dat op een chirurgische manier kan, zonder bepaalde schakelvennootschappen op voorhand te verbieden, aangezien dat laatste gewoon niet kan. Wat wel kan, is bepaalde substance-eisen stellen. Die stellen we ook. Ik denk dat Nederland daarin vooropliep en nog steeds vooroploopt. De heer Essers en de heer Bröcker hebben hieraan ook aandacht besteed. Je moet wel oppassen dat je de lat niet zodanig hoog legt dat je daarmee reële economische toegevoegde waarden voor Nederland buiten de deur laat. Het is dus een wankel evenwicht. We hebben dus die substance-eisen. Vervolgens is er de vraag hoe je bepaalde onwenselijkheden kunt weren. Welnu, de Nederlandse Belastingdienst is niet de wereldinspecteur, maar als de Nederlandse Belastingdienst bepaalde dingen ziet die niet deugen, moet dat gemeld worden aan de dienst die daar wat mee kan doen. Dat is een nieuwe ontwikkeling die we ook als gevolg van de huidige discussie met elkaar aan het inzetten zijn en waar Nederland een voortrekkersrol in vervult. Dat doen we heel specifiek ten aanzien van bepaalde activiteiten die niet aan de substance-eisen voldoen en bepaalde zaken die wel aan de substance-eisen voldoen maar waarvan een andere jurisdictie en andere belastingautoriteiten op de hoogte moeten zijn. Daarom hebben we gezegd dat informatie-uitwisseling eigenlijk de sleutelfactor is om andere landen ook hun belastinggrondslag te kunnen laten beschermen. Dat is eigenlijk de enige echte maatregel die we op dit moment eenzijdig kunnen nemen. Verder zullen we moeten zorgen dat we onwenselijkheden in multilateraal verband aanpakken.

Dan nog het bijzondere punt van de ontwikkelingslanden, waarop mevrouw De Boer in haar bijdrage de aandacht heeft gevestigd. Het mooie van het debat van vandaag is dat alle punten die geadresseerd moeten worden, in een redelijk kort debat aan de orde komen maar dat eenieder daarbij de eigen invalshoek kiest.

Ik kom op de ontwikkelingslanden. Ontwikkelingslanden moeten niet de dupe zijn van een goed fiscaal vestigingsklimaat in Nederland en een uitgebreid verdragennetwerk. Dat kan nooit de bedoeling zijn. Sterker nog, de investeringsbeschermingsverdragen die voorheen door Nederland zelf werden uitonderhandeld, worden nu door de Europese Unie uitonderhandeld. Daarnaast worden er ook belastingverdragen met ontwikkelingslanden gesloten. Die moeten wel strekken tot voordeel van beide landen, want als alleen jij ervan zou profiteren en als het ontwikkelingsland er alleen nadeel van zou hebben, dan moet je geen belastingverdrag sluiten. Het

moet echt toegevoegde waarde hebben voor beide landen.

Omdat er kritiek is gekomen van met name een aantal ngo's en diverse Kamerfracties, hebben collega Ploumen en ik gezegd dat we de verdragen met ontwikkelingslanden willen doorlichten. Daar zitten een aantal heel oude verdragen bij. Die stammen uit een tijd dat er nog geen antimisbruikbepaling in de verdragen werd opgenomen. Het is zelfs zo dat hiervoor in een recentelijk gesloten verdrag ook geen aandacht was -- ik meen dat het een verdrag met Tanzania was -- simpelweg omdat beide landen het niet nodig achtten. Als je het verdrag, waarbij de bronheffingen niet tot nul werden gereduceerd, afzette tegen andere verdragen, werd het eigenlijk niet nodig geacht om er een antimisbruikbepaling in op te nemen. Desondanks hebben collega Ploumen en ik gezegd dat we dit probleem moeten adresseren. Als het gevoelen bestaat dat er misbruik wordt gemaakt van de verdragsrelaties die Nederland heeft met andere landen, in het bijzonder ontwikkelingslanden, moeten we er prioriteit aan geven om ontwikkelingslanden antimisbruikbepalingen in de aanbieding te doen. Ik kom straks specifiek terug op de vraag met welke landen wij al zijn begonnen, hoe het traject in de loop van het jaar verder zal gaan en hoe wij de zaak monitoren.

Het gaat niet alleen om het fiscaal-juridische bouwwerk, onze eigen wetgeving en onze verdragen, maar ook om de wijze waarop de Belastingdienst met bepaalde vragen omgaat. Ik ben al ingegaan op het vooroverleg en de APA/ATR-praktijk. Ik heb ook al iets gezegd over joint audits. Als er problemen zijn bij ontwikkelingslanden moet je die aanpakken met concrete projecten om de ontwikkelingslanden sterker te maken, om hun fiscale stelsel te verbeteren, om als onderhandelende verdragspartner op te treden als daar behoefte aan bestaat en hun nog wat kneepjes van het vak te leren. Dat doen wij vanuit Ontwikkelingssamenwerking en Financiën. Ik heb daarover goede afspraken gemaakt met de ambtsvoorganger van minister Ploumen, de heer Knapen, de toenmalige staatssecretaris van Ontwikkelingssamenwerking. Ontwikkelingssamenwerking en Financiën trekken samen op. Financiën levert mensen, Ontwikkelingssamenwerking levert expertise. Als er bijkomende kosten zijn, niet zijnde salariskosten, levert OS daaraan ook een bijdrage. Zo zorgen wij ervoor dat de intellectuele kracht, waar nodig en waar gevraagd, ondersteund wordt.

Last but not least is het voor ontwikkelingslanden van belang dat belastinginkomsten ook daadwerkelijk worden opgehaald en dat er goede controles en boekenonderzoeken plaatsvinden. In dat kader is er in OESO-verband een aantal projecten gestart, waarin Nederland ook weer een leidende rol heeft. Een van die projecten is Tax Inspectors Without Borders. De eerste Nederlandse inspecteur is in december afgereisd naar Ghana om de belastingdienst daar te helpen, niet met algemene cursussen, maar in de praktijk. Hoe doe je een en

ander nu met een multinationale onderneming? Hoe zit het met verrekende prijzen? Hoe zit het met royalty's of andere kosten die worden afgetrokken? Hoe zorg je ervoor dat het land krijgt waar het recht op heeft?

Ik denk dat dit laat zien dat Nederland heel goed begrijpt dat het een discussie is die in het buitenland maar ook in het binnenland soms emotioneel gevoerd wordt. Nederland begrijpt dat in een tijd van economische teruggang, budgettaire consolidatie, lastenverhogingen en snijden in uitgaven en daarmee in voorzieningen, burgers en het mkb zich druk maken over de belastingvraag. "Als ik meer belasting moet gaan betalen maar minder voorzieningen heb, hoe kan het dan dat ik, als ik heel groot zou zijn, dat niet zou hoeven doen en dan gebruik zou kunnen maken van allerlei sluiproutes?" Dat begrijpen wij terdege, maar nogmaals: wij zelf zijn slechts op enkele onderdelen in staat om het probleem op te lossen. Door andere landen fiscale informatie te geven, kunnen zij optreden. Verder gaan wij vooral in EU- en OESO-verband na waar de mismatches zitten die wij willen bestrijden.

De heer Bröcker heeft gezegd dat de economie van vandaag er anders uitziet dan de economie van eergister. De digitale economie vereist een nieuwe kijk op de fiscaliteit. Ik ben niet in staat om daarover nu al tal van ideeën te ontvouwen, maar wees gerust, want dit onderwerp wordt in OESO-verband buitengewoon goed opgepakt. Alle landen worstelen daar immers mee, niet alleen Nederland.

De heer **Van Boxtel** (D66): Ik vond de punten die de heer Bröcker opbracht, heel interessant. Hij gaf het voorbeeld van de iPad en noemde allerlei verschillende onderdelen en landen. Mag ik de suggestie doen dat de staatssecretaris hieraan apart aandacht besteedt in de kabinetsreactie naar aanleiding van het rapport-Van Dijkhuizen? Het is namelijk ook voor de Nederlandse belastingsetting echt interessant om het zo up-to-date mogelijk te maken.

Staatssecretaris **Weekers**: Dat zeg ik graag toe. Ik kan niet toezeggen dat ik daarin een complete analyse schets, laat staan oplossingen, maar ik vind het wel de moeite waard om het punt in elk geval te adresseren. Als er een kabinetsreactie komt op het rapport-Van Dijkhuizen -- die komt er; dat heb ik toegezegd -- zie ik die niet als eindpunt, maar als beginpunt van de discussie. Daarover zullen wij nog wel een groot aantal keren met elkaar komen te spreken.

Daarmee heb ik impliciet een groot aantal vragen van de heer Elzinga geadresseerd. Hij vroeg: is Nederland onderdeel van het probleem en voert het bewust ontwijkingsbeleid? Nee, Nederland voert niet bewust ontwijkingsbeleid. Nederland is natuurlijk wel onderdeel van het mondiale probleem, maar Nederland niet alleen; eigenlijk zijn alle landen er onderdeel van. Mevrouw De Boer of mevrouw Sent -- ik weet niet meer wie van de twee -- heeft de vraag gesteld: als Nederland onderdeel

van het probleem is, wil het dan ook onderdeel van de oplossing zijn? Ja, natuurlijk! Vandaar dat ik in eerdere brieven die ik naar beide Kamers heb gestuurd, nadrukkelijk heb aangegeven op welke wijze wij hiermee omgaan. Waar nodig wordt de collega van OS erbij betrokken. Een deel van het thema van country-by-country reporting zit bijvoorbeeld bij mij, namelijk de discussie die in OESO-verband wordt gevoerd. Mijn onderdeel betreft het ontsluiten van fiscale informatie over multinationale bedrijven aan andere belastingdiensten. Daarnaast speelt de discussie of je die informatie ook voor het grote publiek moet ontsluiten. De minister van Veiligheid en Justitie buigt zich over dat onderdeel in de Europese Raden waar hij aan deelneemt. Aan tal van tafels wordt dus gesproken over onderdelen van deze fenomenen. De Kamerleden kunnen ervan uitgaan dat Nederland buitengewoon actief is om dit onderwerp internationaal te bespreken en om een zinvolle bijdrage te leveren. Dat wordt niet alleen gedaan door de uitstekende ambtenaren van het ministerie van Financiën en de andere ministeries, maar dat doe ik ook zelf, bijvoorbeeld door periodiek te spreken met degene die het BEPS-project trekt in OESO-verband, namelijk de heer Saint-Amans. De heer Elzinga heeft dit al aangekaart. Ik probeer hem eens in het halfjaar te spreken. Ik heb hem nu twee keer gesproken. Als de OESO hiermee een stuk verder is -- in het voorjaar komt er wellicht een consultatiedocument -- zal ik hem weer spreken.

Er is gevraagd of ik onderdeel wil zijn van de oplossing. Dat is zeker het geval. De heer Essers zei: dat is mooi, maar zorg ervoor dat je niet het kind met het badwater weggooit. Op dat punt ben ik het met hem eens. Als je komt tot Europese of multinationale oplossingen, moet je wel gelijk oversteken. Landen waarmee Nederland in competitie is om bedrijven aan te trekken, moeten dan wel vergelijkbare stappen zetten. Dit probleem wordt immers niet opgelost als Nederland als eerste een aantal stappen zet waardoor bepaalde bedrijven die het nu nog voor het uitkiezen hebben, Nederland links laten liggen. Als ze bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland of Ierland of in een ander geciviliseerd land onderdak vinden, dan zou ik dat jammer vinden. We moeten dus wel heel voorzichtig zijn. Het is inderdaad mijn ambitie om stappen voorwaarts te zetten. Gelet op het BEPS-project voor internationale discussies, gaat dat behoorlijk snel. Ik snap het gevoel bij een aantal Kamerleden. We hadden het probleem liever gisteren al opgelost, maar dat kan niet. De discussies gaan echter behoorlijk snel. Dat komt niet in de laatste plaats doordat de G20 er zo veel druk op heeft gezet.

Hoe zit het met de democratische controle en de democratische legitimatie? De G20 kent geen parlement. We zijn als Nederland geen onderdeel van de G20. Onze rol is dus heel bescheiden. De fiscaliteit en de belastingwetgeving zijn onderdeel van de nationale soevereiniteit. Dat vindt de SP volgens mij ook. Die soevereiniteit wil je behouden. Je wilt niet dat anderen daarover gaan. De

maatregelen die je treft, zul je dus met je eigen parlement moeten bespreken.

De **voorzitter**: Staatssecretaris, u maakt zulke lange zinnen. De heer Elzinga kwam er niet tussen. Het woord is nu aan de heer Elzinga.

**

De heer **Elzinga** (SP): Ik dank u, voorzitter, voor het toestaan van deze korte interruptie. Ik wil nog heel even teruggrijpen op wat de staatssecretaris eerder zei over de OESO en de aanbeveling. Hij merkte op dat de discussie heel snel gaat. Dat is waar. Die discussie gaat fantastisch snel. Er ligt al een actieplan klaar. Dat moet als het even kan in twee jaar worden geïmplementeerd. Een van de doorkijkjes die in het actieplan staan, gaat over de introductie van algemene antimisbruikrichtlijnen. Gaat de staatssecretaris daar in het kader van de moeder-dochterrichtlijn straks nog specifiek op in? De staatssecretaris heeft een heleboel van mijn vragen in het algemeen proberen te beantwoorden, maar deze vraag is wel zo specifiek dat ik daar ook graag een specifiek antwoord op wil horen.

Staatssecretaris **Weekers**: Ik zou daar wat later op terugkomen, maar ik kan die vraag ook wel meteen meenemen.

De heer **Elzinga** (SP): Ik kan best even wachten, maar ik wilde even zeker weten dat dit punt geen gepasseerd station was.

Staatssecretaris **Weekers**: Het is geen gepasseerd station.

Voorzitter. Hiermee is er een einde gekomen aan mijn algemene inleiding. Daarmee heb ik impliciet al een aantal vragen beantwoord. Ik moet zo meteen even door mijn stukken bladeren. Het kan zijn dat ik even stil ben. Dan ben ik heel snel aan het denken, om te voorkomen dat ik in herhaling zal vallen. Ik kom nu op een aantal specifieke vragen.

De heer Essers vroeg hoe ik aankijk tegen de ontwikkeling dat er steeds opnieuw om rapporten wordt gevraagd. Moeten bepaalde zaken nader of specifiek worden onderzocht? Ik wil wel zorgvuldig zijn. De heer Essers vraagt namelijk om een reactie op twee zaken die ik goed wil onderscheiden. Enerzijds gaat het om reacties van met name ngo's op onderzoeken zoals die van SEO en IBFD. Anderzijds gaat het om het verzoek van de Tweede Kamer om de Rekenkamer een onderzoek te laten doen. Iedereen heeft uiteraard het recht om zijn eigen visie op belastingontwijking te blijven uitspreken en om zijn eigen waardering te geven over de uitkomsten van de onderzoeken. Net als de heer Essers ben ik echter wel van mening dat we het debat moeten voeren over de feiten. Ik heb overigens wel de indruk dat dit in deze Kamer zorgvuldig is gedaan.

De heer Elzinga heeft al statistieken van de OESO naar voren gebracht en heeft gevraagd of ik die herken. Die herken is zeker. Het rapport van SEO is ook gebaseerd op dezelfde cijfers. SEO heeft die cijfers echter wel in perspectief geplaatst. Gelet

op de grote getallen, wordt er namelijk van alles op één hoop geveegd. SEO heeft in elk geval op een buitengewoon goede manier getracht de zaken te ontrafelen, alle dubbeltellingen eruit te halen en de gegevens heel goed te duiden.

Ik ben het dan ook met de heer Essers eens dat we op enig moment moeten zeggen dat we voldoende informatie hebben om het debat te voeren. Wat mij betreft hebben we op dit moment voldoende informatie om in elk geval dit debat te voeren. Tegelijkertijd moeten we niet de illusie hebben dat we het verschijnsel van internationale belastingontwijking helemaal kunnen meten. Wat dat betreft blijft het in elk geval in de internationale gremia zoals de OESO en de Europese Unie van groot belang. Er zal dus nog wel een flink aantal onderzoeken komen. Er zal ook nog wel een aantal cijfers komen. Ik heb er echter geen behoefte aan om specifiek voor de Nederlandse situatie nog een verdiepend onderzoek te laten doen.

Kwalitatief weten we goed hoe het zit. We weten waar de zwakke punten zitten. We weten ook in grote lijnen hoe we de zaak willen aanpakken. Kwantitatief is het lastiger om dit te weten. Ik begrijp de behoefte om de budgettaire omvang van een probleem zo goed mogelijk in beeld te brengen. Daarom begrijp ik het verzoek van de Tweede Kamer aan de Rekenkamer. Tegelijkertijd maak ik daar met de heer Essers de kanttekening bij dat ik twijfel of dat allemaal haalbaar is. Zowel de vraag wat we willen meten als de vraag hoe we dat gaan doen, is niet eenvoudig te beantwoorden. Gelukkig is de Rekenkamer een Hoog College van Staat. Het gaat hierbij om een rechtstreeks verzoek van de Tweede Kamer. De Rekenkamer is daarmee aan de slag gegaan. Als het ministerie van Financiën bepaalde cijfers kan leveren, werkt het uiteraard gaarne mee. Ik denk echter dat we op zichzelf geen nader onderzoek nodig hebben om de discussie over de vraag hoe we de zaak zouden moeten waarderen te kunnen voeren.

Mevrouw Sent vroeg naar de democratische legitimiteit. Daar ben ik al op ingegaan.

De heer Essers zei dat aandacht voor belastingontwijking in internationaal verband twee risico's kent en dat er meerdere gevallen zijn waarin dubbele belasting blijft bestaan. Ik zeg de heer Essers in elk geval toe dat ik beide elementen in het oog zal blijven houden: enerzijds het voorkomen van dubbele belasting en anderzijds het voorkomen van dubbele bronheffing. Dat zijn twee kanten van dezelfde medaille. Wat mij betreft vormen die allebei onderdeel van ons fiscaal verdragsbeleid.

De heer Elzinga vraagt -- maar volgens mij heb ik er al impliciet op geantwoord -- van welke cijfers ik uitga als het erom gaat hoeveel Nederland heeft verdiend aan ons fiscale systeem. Hij zegt dat alle rapporten andere cijfers noemen. SEO heeft het voor de bfi's op een rijtje gezet. Een en ander levert ongeveer 2 miljard aan belastinginkomsten op. In de orde van werkgelegenheid zijn er ongeveer 10.000 formatieplaatsen mee gemoeid. De heer Elzinga haalt tevens prof. Michielse aan. Deze heeft een paar jaar geleden berekend wat de deelnemingsvrijstelling kost. Een dergelijke

benadering is in mijn ogen echter zinloos, want zonder de deelnemingsvrijstelling hadden wij die bedrijven niet gehad. De heer Elzinga zei zoiets als: toen wij op zeker moment een belastingverdrag met een bepaald land hadden, verduizendvoudigden de investeringen. Na het afsluiten van een belastingverdrag ontstaat inderdaad een economische impuls in de wederzijdse investeringsrelaties. Vervolgens ebt die weer weg, maar dan komen er weer andere landen met belastingverdragen. Dan krijgt een en ander nieuwe aandacht en dan doen zich weer andere ontwikkelingen voor. Bij een zinvolle kwantitatieve analyse spelen zo veel factoren een rol dat je die in dit geval, kijkend naar ons fiscale stelsel en ons verdragennetwerk, onmogelijk kunt maken. Wanneer er budgettaire vragen worden gesteld over belastingverdragen, is het standaardantwoord vaak dat de budgettaire effecten neutraal zijn. Je geeft wat weg in de vorm van lagere bronheffingen, je ziet af van bepaalde heffingsrechten, maar er komt ook iets voor terug, namelijk nieuwe investeringen, die weer leiden tot btw, winstbelasting, loonheffing en extra werkgelegenheid. Ik wil graag voorzien in deze informatiebehoefte, maar ik kan dit simpelweg niet oplepelen.

De heer **Elzinga** (SP): Ik begrijp dat dit heel lastig is, zeker als het om specifieke verdragen gaat en al helemaal als je al die verdragen en hun effecten bij elkaar wilt optellen, vooral omdat de context continu verandert. Toch kiest de staatssecretaris ervoor om een aantal cijfers te noemen. Dat zijn cijfers uit het rapport van SEO, terwijl er daarna ook nog berekeningen zijn geweest van het CPB. Ook is er nog een rapport verschenen in opdracht van Buitenlandse Zaken. Daarin is ook een aantal zaken becijferd, maar er wordt tot andere conclusies en andere cijfers gekomen. Heeft de staatssecretaris een speciale reden om de cijfers te noemen die hij noemt, of weet hij het domweg ook niet?

Staatssecretaris **Weekers**: SEO heeft onderzoek gedaan naar het fenomeen van de bijzondere financiële instellingen naar aanleiding van het macrocijfer dat jaarlijks door de centrale bank wordt geproduceerd. Ik kan dat nu niet herhalen omdat het zo verschrikkelijk veel nullen kent, maar je moet ergens van uitgaan. Het onderzoek van SEO is buitengewoon gedegen. Het is uitgevoerd in opdracht van Holland Financial Centre. Het ministerie van Financiën was niet de opdrachtgever, maar we zijn er wel bij betrokken in het kader van de klankbordgroep. SEO heeft ook gesprekken gevoerd met ngo's, maar die wilden zich er niet aan committeren. Ik begrijp dat ook wel vanuit hun positie. In de brief van augustus heb ik aangegeven dat wij er wat betreft de meeste zaken die SEO heeft aangegeven, van uitgaan dat die een goede benadering van het geheel vormen. Ik heb al gezegd dat er kanttekeningen bij te plaatsen zijn, maar je kunt nooit tot op de cent nauwkeurig berekenen wat dit aan toegevoegde waarde oplevert. SEO heeft zich gericht op de bijzondere

financiële instellingen, maar onze belastingverdragen, rullingpraktijk, deelnemingsvrijstelling en de afwezigheid van bronheffingen hebben, naast het feit dat daar ook door schakelvennootschappen gebruik van wordt gemaakt, een heel wezenlijke functie voor gewone, normale bedrijven waar ook de SP zich sterk voor maakt en die zorgen voor heel veel directe werkgelegenheid, rokende schoorstenen, fabrieken, en distributeurs. Daar kun je onmogelijk becijferingen op loslaten in de zin van wat de deelnemingsvrijstelling of wat een specifiek verdrag tussen Nederland met enig ander land betekent. Wij moeten het hiermee doen. Overal zijn kanttekeningen bij te plaatsen. De een zegt dat ontwikkelingslanden dit missen, een ander zegt dat ontwikkelingslanden dat missen, maar collega Ploumen en ik willen niet al te lang discussiëren over dit soort cijfers. Laten wij proberen ontwikkelingslanden te helpen met het verbeteren van hun belastingsysteem en het toepassen van hun belastingsysteem. Laten wij er in elk geval voor zorgen in de bilaterale relatie met Nederland dat wij antimisbruikbepalingen opnemen en dat wij de verdragen van tijd tot tijd moderniseren. Uiteindelijk zijn ontwikkelingslanden het meest gebaat bij een economische ontwikkeling, nieuwe investeringen en een stabiele juridische en fiscale relatie met economieën van betekenis.

De heer **Van Boxtel** (D66): Ik kom even terug op de laatste zin van de staatssecretaris, voordat de heer Elzinga interrompeerde. Hij zei toen dat een en ander wat hem betreft uiteindelijk budgettair neutraal moet zijn. Dat vond ik een merkwaardige uitspraak. Als bedrijven zich hier om fiscale redenen vestigen, schakelvennootschappen of niet, hebben zij zich te houden aan de bij ons geldende eisen. Ze krijgen een aantal ontheffingen, zoals geen interest en geen royalty, maar ze krijgen ook te maken met andere zaken zoals winstbelasting. Hoe kan de staatssecretaris een term als "budgetneutraliteit" daarbij noemen? Ik neem aan dat wij er als land uiteindelijk ook iets op verdienen. Ik vraag dat, omdat ik net als de heer Elzinga al heb gevraagd of de staatssecretaris daarnaast nog kan aangeven waar die substance dan uit bestaat, uit hoeveel arbeidsplaatsen en uit hoeveel directe of indirecte werkgelegenheid. Daarover heeft de staatssecretaris een uitgebreid verhaal gehouden met als conclusie dat hij dat eigenlijk niet kan. De kwestie van de budgetneutraliteit kan ik echter niet plaatsen. Als ik straks het verslag erop nalees, weet ik zeker dat ik die opmerking van de staatssecretaris tegenkom. Of wij verdienen er iets aan, of wij maken allerlei taxing rules met individuele maatschappijen om op onderdelen vervolgens al of niet weer soepeler te zijn. Ik heb in eerste termijn ook nog gevraagd wat wij individueel doen.

Staatssecretaris **Weekers**: We moeten een aantal zaken zorgvuldig onderscheiden. Elk bedrijf dat zich in Nederland vestigt, moet zich houden aan de belastingwetgeving in Nederland. Als er rulings worden afgegeven, worden de Nederlandse

belastingwetgeving en jurisprudentie toegepast. Er wordt geen enkele ontheffing aan een individueel bedrijf gegeven. Alles is in overeenstemming met wet- en regelgeving. Dat over de rullingpraktijk.

Over de onderhandeling over verdragen heb ik aangegeven dat een en ander in wederzijds belang moet zijn. Ik sprak over ontwikkelingslanden. Als een belastingverdrag een ontwikkelingsland uiteindelijk niets biedt behalve in de relatie tot Nederland verlaging van bronheffingen, wat schiet het land er dan mee op om zijn handtekening onder het verdrag te zetten? Wat schiet Nederland er dan mee op om verlaging van bronheffingen op te nemen en voor dat land de rest van ons verdragennetwerk open te stellen? Dus beide landen moeten er economisch profijt van hebben.

Dit wederzijdse profijt leidt economisch en rationeel tot een meeropbrengst, ook budgettair, in beide landen. We kunnen het alleen niet berekenen. Als je budgetten zou willen berekenen, werken een aantal effecten tegen elkaar in. Bovendien zijn bepaalde opbrengsten tweede- of derdeorde-effecten. Wij zijn in Nederland niet gewend om die mee te rekenen. Daarop slaat dus mijn opmerking dat we in de budgettaire paragraaf van belastingverdragen opnemen dat het per saldo neutraal is, ook al geven we bepaalde heffingsrechten weg. Immers, het leidt uiteindelijk tot economische verbeteringen voor beide landen.

Mevrouw **Sent** (PvdA): Ik wil de staatssecretaris vragen om iets meer nuancering betreffende de antimisbruikbepaling. Misschien komt hij daar nog op terug, maar ik vraag mij af of hij van mening is dat de antimisbruikbepaling moet worden opgenomen voor verdragsartikelen over dividenden en vermogenswinsten.

Staatssecretaris **Weekers**: Ik kom, denk ik, nog wel even terug op antimisbruikbepalingen maar om in ieder geval deze vraag niet te passeren, het volgende. Antimisbruikbepalingen gelden voor alles; ze gaan over de verdragstoepassing. Ze betreffen de vraag of je al dan niet de voordelen uit een verdrag kunt claimen. Een andersoortige antimisbruikbepaling, echter, die ook erg van belang is, is de informatie-uitwisselingsbepaling. Immers, als het gewoon gaat om de winstbelasting in het land, hebben wij niets te maken met de winstbelasting in Frankrijk of Ghana. Die is aan deze landen zelf. Een belastingverdrag zegt ook niet dat zo'n land een lagere winstbelasting moet heffen. Informatie-uitwisseling kan er echter wel voor zorgen dat de Franse of de Ghanese belastingdienst met de Nederlandse Belastingdienst contact opneemt om te informeren of aan beide belastingautoriteiten dezelfde feiten worden gepresenteerd.

Enkele sprekers, onder wie de heren Elzinga, Essers en Bröcker, hebben gevraagd of ik mij herken in de bevinding van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) dat andere landen ons stelsel steeds vaker kopiëren. Nederland had een bijzonder goede positie. Nederland heeft van oudsher een competitief fiscaal klimaat. Het

klopt dat andere landen zich door onderdelen van het Nederlandse belastingklimaat hebben laten inspireren. In dat kader is de deelnemingsvrijstelling al genoemd. Een ander voorbeeld betreft een heel specifiek onderdeel, de innovatiebox. Die is door andere landen overgenomen dan wel door andere landen op een alternatieve manier ontwikkeld. Een van mijn ambtsvoorgangers heeft naast een verbreding van de grondslag uiteindelijk ook het statutaire tarief weten te verlagen. Je ziet dat andere landen dat nu ook doen. De Britten hebben een paar jaar geleden een glossy brochure uitgebracht waarin stond dat het VK het meest competitieve fiscale stelsel voor bedrijven van de gehele G20 wilde hebben. Ook zie je dat de Scandinaviërs hun Vpb-tarief omlaag brengen in de richting van 20%.

Dit betekent niet dat Nederland nu niet meer aantrekkelijk is. Het betekent wel dat we op onze tellen moeten passen. Ik zeg daar in alle eerlijkheid en volledigheid bij dat de budgettaire situatie zodanig is dat ik niet in staat ben om zo meteen voorstellen te doen om het Vpb-tarief te verlagen. Het zou wel buitengewoon goed zijn voor de bedrijvigheid en de investeringen, maar we hebben de opdracht om het huishoudboekje op orde te brengen en de lasten fair te verdelen. Dan past het dus niet, in ieder geval niet op dit moment, om het Vpb-tarief te verlagen. We zullen echter wel op onze tellen moeten passen. Stel dat we wat onderdelen zouden moeten opgeven die Nederland specifiek aantrekkelijk maken, dan moeten we tegelijkertijd al nagedacht hebben over de vraag wat daarvoor in de plaats komt om Nederland aantrekkelijk te houden. Als het bijvoorbeeld een generieke belastingverlaging zou betreffen, is dat een duur grapje. Daarover zouden we echter wel met elkaar moeten spreken om ervoor te zorgen dat bedrijven uit andere landen Nederland nog steeds zien zitten als een buitengewoon interessante vestigingsplaats.

De heer **Van Boxtel** (D66): Wat vindt de staatssecretaris in dit licht van de uitspraken van VNO-NCW gisteren in Het Financieele Dagblad? Ik noemde dit punt ook al in mijn eerste termijn. In dat artikel werd uitgebreide kritiek geleverd op het Nederlandse belastingstelsel en werden grote zorgen geuit over het kantorenbeleid en het vestigingsklimaat.

Staatssecretaris **Weekers**: VNO-NCW zal voortdurend moeten hameren op belastingverlaging. Dat snap ik. Tegelijkertijd heeft de heer Wientjes, de voorman van VNO-NCW -- degene die gisteren in de krant stond was de fiscaal specialist -- een groot aantal maatregelen van het kabinet publiekelijk gesteund. Hij doet dit omdat hij vindt dat het land geregeerd moet worden, dat de begroting op orde moet worden gebracht en dat de lasten fair verdeeld moeten worden over burgers en bedrijven. Liever zou hij natuurlijk geen belastingverhoging zien, maar uiteindelijk zijn we gekomen tot een evenwichtige mix. Ik denk dus dat het schoten voor de boeg zijn: als de economie gaat aantrekken en er ontstaat ruimte, ga dan niet

de uitgaven verhogen maar zorg ervoor dat je de lasten verlaagt.

Ik meen overigens dat de heer Van Boxtel een van de uitspraken van de fiscaal specialist van VNO-NCW nét verkeerd om heeft geciteerd. Ik kan het echter mis hebben, want ik heb het citaat niet bij de hand. De heer Van Boxtel zei in zijn eerste termijn dat VNO-NCW vindt dat de fiscale kerstboom moet worden opgetuigd in plaats van afgetuigd. Volgens mij is het net andersom. Volgens mij wordt er gesteld dat ik in mijn eerste termijn als staatssecretaris van Financiën met een fiscale agenda ben gekomen om de fiscale kerstboom af te tuigen en ervoor te zorgen dat we de fiscaliteit van wat instrumentalisme ontdoen, zodat we beter kunnen toewerken naar lagere tarieven. Ik meen dat dit nadrukkelijk werd gesteund en dat de fiscaal specialist in het interview van gisteren heeft gezegd dat hij vindt dat er veel fiscale kerstballen in de boom hangen en dat er best een paar uit mogen.

De heer **Van Boxtel** (D66): Precies; ik heb hem goed geciteerd. Hij refereerde aan een eerdere uitspraak van de staatssecretaris zelf toen die zij dat hij wat moest gaan aftuigen. Vervolgens zei deze specialist dat hij eerder het omgekeerde ziet gebeuren, namelijk dat de financiële kerstboom weer verder wordt opgetuigd. Dat is zijn letterlijke tekst. Ik sta hier echter niet namens VNO-NCW, maar omdat ik veel spanning zag tussen aan de ene kant Fitch Ratings, die zegt dat Nederland er eigenlijk heel goed voorstaat, ook internationaal en wat betreft het belastingregime, en aan de andere kant het feit dat er binnenslands heel veel commentaar is en dat de landen om ons heen, Engeland, Zwitserland, Luxemburg, niet op hun handen zitten maar proberen om hun eigen land interessanter te krijgen als een financiële vestigingsplaats.

Staatssecretaris **Weekers**: Als VNO-NCW het heeft over kerstballen in de fiscale boom, hebben ze het over de wat kleinere belastingmaatregelen waar het bedrijfsleven last van heeft en die het bedrijfsleven vervelend vindt. Het gaat dan bijvoorbeeld over de leidingwaterbelasting en andere vergroeningsmaatregelen. Ze waren blij dat ik een paar jaar geleden had aangekondigd dat een aantal van dergelijke kleinere maar irritante belastingen zou worden afgeschaft. Zo is destijds de verpakkingentaks afgeschaft. De kritiek is nu dat ik deze voornemens niet allemaal waar heb kunnen maken. Dit is vanwege het feit dat we het huishoudboekje op orde moeten brengen en daarbij voor het draagvlak een aantal partijen nodig hebben die dit nu juist wél wenselijke belastingen vinden. Zo beoordeel ik dit commentaar.

De **voorzitter**: Hoelang denkt u nog nodig te hebben voor de beantwoording?

**

Staatssecretaris **Weekers**: Dat weet ik niet. Ik doe mijn best wat meer staccato te antwoorden.

De heer Van Boxtel vroeg waar de grens ligt van wat acceptabel is en wat niet. Wanneer is sprake van belastingplanning en wanneer van belastingfraude? De grens tussen planning en fraude is duidelijk: fiscaal handelen in strijd met de wet is fraude. Fraude is echt onacceptabel. Waar belastingplichtigen de wetten en verdragen volgen maar waar de wetgever vindt dat dit tot een onbevredigend resultaat leidt, moet de wet worden aangepast. Als wij dat eenzijdig doen en anderen omleidingsroutes verzinnen, dan zijn daar het BEPS-traject en het EU-traject. Op de kritiek van andere EU-lidstaten ben ik impliciet ingegaan.

De heer Van Boxtel vroeg nog hoe Curaçao, Aruba en Sint Maarten oplopen met dit beleid. De drie andere Koninkrijkslanden zijn fiscaal autonoom. Zij maken dus zelf uit met wie ze een verdrag willen sluiten, maar ze hebben daar wel het Koninkrijk voor nodig, want dat is natuurlijk uiteindelijk de partner. In december heb ik de nieuwe belastingregeling tussen Curaçao en Nederland afgerond en ondertekend met mijn Curaçaose collega. Ik heb met hem besproken dat hij inventariseert met welke landen hij heel graag een belastingverdrag zou willen hebben. Als dat is in te passen in onze capaciteit, zijn wij gaarne bereid om hem daarmee te helpen. De totstandkoming van de nieuwe belastingregeling tussen Curaçao en Nederland heeft langer geduurd dan de bedoeling was. Dat vond zijn oorzaak in het feit dat we intussen nationaal en internationaal een hele discussie hebben gehad over belastingontwijking, en ik niet wil dat Koninkrijkslanden als belastingparadijs worden gezien. Dat heeft ervoor gezorgd dat de discussies op onderdelen lang hebben geduurd. Uiteindelijk ben ik ervan overtuigd dat de nieuwe regeling met Curaçao zodanig is dat ze de internationale toets der kritiek kan doorstaan. Ik heb onder meer goede afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling, bijvoorbeeld in het kader van de Amerikaanse wetgeving op dit punt.

Mevrouw De Boer vroeg of er naar aanleiding van het BEPS-traject aanleiding is het nieuwe fiscaal verdragsbeleid aan te passen. Verdragsbeleid is nooit statisch. Indien aanpassing is gewenst, volgt altijd een update. In reactie op haar vraag om een aanscherping, zeg ik dat ik in het fiscaal verdragsbeleid heb aangegeven dat ik standaard een antimisbruikbepaling wil invoeren. In de brief van augustus is aangegeven dat we deze bepaling in de richting van de ontwikkelingslanden, ook al zijn er geen verdragsonderhandelingen, willen bepleiten. Wanneer de discussie in OESO-verband verder gevorderd is, kan dat ook weer aanleiding zijn om het fiscaal verdragsbeleid verder aan te passen.

Zouden we niet tot een multilateraal verdrag kunnen komen? Dat zie ik niet snel gebeuren, zeker omdat elk fiscaal stelsel anders is. Ieder hecht aan zijn eigen fiscale soevereiniteit. Maar we hebben natuurlijk wel een OESO-modelverdrag, waarop we ons baseren. Verder is er een VN-verdrag, dat we vaak in de richting van ontwikkelingslanden toepassen wanneer zij daaraan hechten. Het zou mooi zijn als er een multilateraal

verdrag komt om misbruik aan te pakken dat met een heel eenvoudig ratificatieproces kan worden afgerond, zodanig dat we dat niet 100 keer hoeven te doen. Als wij toetreden tot zo'n multilateraal verdrag, zou het OESO-modelverdrag van toepassing moeten zijn als andere landen ook op de knop drukken. Dit valt te vergelijken met het WABB-verdrag, dat administratieve bijstand en invordering bij belastingzaken regelt. Dat verdrag komt voort uit de Raad van Europa. Een aantal ontwikkelingslanden doet daaraan mee. Als wij dat ratificeren, komen steeds meer landen op de lijst van dat verdrag te staan, waarmee dat geldend recht wordt. Het kan geen vervanger zijn van een dubbel belastingverdrag, maar het kan wel een modus zijn om juist het thema aanpak belastingfraude of onwenselijke constructies te vergemakkelijken.

Mevrouw **Sent** (PvdA): Is Nederland bereid zich in te zetten voor de totstandkoming van dergelijke multilaterale verdragen in OESO-verband?

Staatssecretaris **Weekers**: Daar wordt op dit moment over gesproken. Dat is een van de projecten. Ik weet niet wanneer dit project van een conclusie wordt voorzien; een deel komt in het voorjaar, een deel komt in het najaar. Er komt ook nog een consultatieronde. Ik vind dit de moeite waard om ons voor in te zetten. Het hangt er natuurlijk wel vanaf wat er uit de discussie komt. Als daarin elementen zitten waarmee we in onze eigen voet schieten, dan trap ik op de rem.

De heer Bröcker vroeg of ik alleen mogelijkheden voor toepassing van *fraus legis* zie als het verdrag daarin voorziet. We moeten er vooralsnog vanuit gaan dat de Hoge Raad vindt dat nationale antimisbruikbepalingen, zoals de doctrine van *fraus legis*, alleen in internationale situaties gebruikt kunnen worden als het verdrag daarvoor ruimte biedt. Dat neemt niet weg dat, wanneer bedrijven in Nederland gevestigd zijn, wij onze grondslag moeten beschermen. Als wij denken dat bedrijven in strijd met strekking, geest en bedoeling van de wet handelen, dan wordt jegens die bedrijven *fraus legis* toegepast. Daarnaast geldt natuurlijk dat verdragen voor de wet gaan. We kunnen niet uitsluiten dat het BEPS-project ertoe leidt dat het OESO-modelverdrag en het -commentaar worden aangescherpt, zodat nieuwe verdragen sneller kunnen worden ingevoerd.

De heer Bröcker vroeg hoe ik aankijk tegen de ontwikkeling dat er steeds meer expliciete en complexe antimisbruikbepalingen in verdragen komen, zoals *limitation-on-benefits* bepalingen. Ik vind dat een goede ontwikkeling. Zoals al in de notitie staat, heb ik een voorkeur voor heldere bepalingen. Die bieden rechtszekerheid. Dat heb ik liever dan bepalingen die proberen aan te sluiten bij de bedoeling van de belastingplichtige, zoals de *main-purposetest*. Meten wat de bedoeling is van iemand, is altijd lastig en leidt tot onzekerheid, waaraan niemand wat heeft. De bottomline is dat een antimisbruikbepaling van belang moet zijn. Soms kan de door ons gewenste bepaling niet worden geaccepteerd. Dan zal ik moeten kiezen

voor het minder goede alternatief. Ik vind dat antimisbruikbepalingen wel geadresseerd moeten worden.

Mevrouw De Boer vroeg hoe ik de effectiviteit van antimisbruikbepalingen ga monitoren. De ervaring van mijn ministerie en van de Belastingdienst is dat, als een antimisbruikbepaling werkt, de structuur niet meer voorkomt. Dan gaat men niet meer via Nederland routeren. We moeten uitgaan van de signalen van de Belastingdienst. Daar zit een aantal heel slimme fiscalisten, die samen de constructiebestrijdingsgroep vormen. Zij bekijken wat zij zien aan ontwikkelingen, welke nieuwe producten fiscaal adviseurs zoal in de markt zetten, waar belastinginspecteurs bij boekenonderzoeken tegen aanlopen en welke zaken worden voorgelegd bij het APA/ATR-team. Als zij bepaalde dingen tegenkomen die we niet kunnen bestrijden met bijvoorbeeld fraus legis of met bestaande antimisbruikbepalingen, dan wordt er ook bij mij aangeklopt om te bezien of we in een nationale wet specifieke antimisbruikbepalingen moeten opnemen of bijvoorbeeld renteaftrekbepalende maatregelen, die ik al eerder in een belastingplan heb opgenomen. Ik krijg dan adviezen om bijvoorbeeld ook het verrekenprijzenbesluit, waarin staat hoe de onderneming de verrekenprijzen regelt tussen de onderneming in Nederland en het andere land, aan te passen. Het verrekenprijzenbesluit heb ik in december nog aangescherpt. Met de signalen die ik krijg, ga ik onmiddellijk aan de slag. Ik bestrijd dus onwenselijke constructies.

De heer Bröcker vroeg hoe in de praktijk de gelijkwaardigheid wordt gewaarborgd in verdragsonderhandelingen met ontwikkelingslanden. Als het nodig is, worden er heel specifieke projecten opgezet om ze te helpen.

De **voorzitter**: Mevrouw Sent, heel kort graag. We zitten een beetje in tijdnood.

**

Mevrouw **Sent** (PvdA): De staatssecretaris zegt dat hij de antimisbruikbepalingen in het algemeen steunt. Kan hij toelichten hoe dat zich verhoudt tot het Nederlandse verzet tegen de algemene antimisbruikbepaling in de Europese moeder-dochterrichtlijn en waarom dit in dat geval een verkeerd instrument zou zijn om belastingontwijking aan te pakken?

Staatssecretaris **Weekers**: Jazeker. Ik zou er zo meteen op terugkomen, maar ik ga er nu meteen op in. In het voorstel van de Europese Commissie voor de moeder-dochterrichtlijn worden twee punten geadresseerd. Ten eerste is dat de mismatch. In de richtlijn staat dat er een soort deelnemingsvrijstelling binnen het kader van de EU is. We zien echter dat er mismatches zijn. Bedrijven kwalificeren kapitaalsstromen in het ene land als eigen vermogen en in het andere land als vreemd vermogen. Dat wordt geadresseerd. Er wordt gezegd dat dit in beide landen gelijkwaardig moet worden gekwalificeerd. Dit houdt in dat je in één land een aftrek hebt, waardoor je een dubbele

aftrek voorkomt. Dat is een onderdeel. Ik steun dat, hoewel hier en daar nog wat moet worden bijgevoegd in de tekst, maar we komen daar wel uit. Ten tweede is er de GAAR-bepaling, de algemene antimisbruikbepaling. Deze is zodanig opgeschreven dat de specialisten op het ministerie van Financiën zeggen dat dit eigenlijk betekent dat we de nationale bevoegdheid om fraus legis toe te passen uit handen moeten geven omdat die Europees wordt gedefinieerd. We kunnen daardoor niet meer het misbruik bestrijden dat we willen bestrijden. Dat is een van de bezwaren. We dragen bevoegdheden over in het bestrijden van misbruik. We kunnen daardoor bepaalde zaken niet meer aanpakken terwijl dat nu wel kan. Daarnaast is de bepaling zodanig algemeen geformuleerd dat we niet weten hoe anderen die toepassen. Dat kan leiden tot rechtsonzekerheid. Daarmee zouden bedrijven ook weleens kopschuw kunnen worden om zich in ons land te vestigen. Ik ben graag bereid om in de Europese Unie verder over dit thema te discussiëren. Ik zou het prima vinden als wij tot een gemeenschappelijke definitie zouden kunnen komen waar iedereen ook iets mee kan, maar wil voorkomen dat er overkill ontstaat dan wel dat zaken niet meer kunnen worden aangepakt.

De **voorzitter**: Mijnheer Elzinga, kort graag. We zitten in tijdnood. Kunt u het niet bewaren tot de tweede termijn?

**

De heer **Elzinga** (SP): Nee, want mijn vraag is heel specifiek. Ik heb hier al een paar keer naar gevraagd vandaag.

De staatssecretaris brengt twee bezwaren op tegen het algemene antimisbruikartikel dat is voorgesteld bij deze wijziging van de moeder-dochterrichtlijn. Het eerste bezwaar is dat de nationale bevoegdheid over zou gaan naar supranationaal niveau. Maar dat is nu juist waarvoor de staatssecretaris al vele malen heeft gepleit, onder meer in brieven. Als je misbruik internationaal wilt tegengaan vanwege de mismatches tussen antimisbruikbepalingen en regelgeving op het gebied van belasting op basis waarvan ontwijking kan plaatsvinden, kun je dat alleen multilateraal doen. Nu ligt er een initiatief, nota bene op basis van een werkgroep waaraan de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs heeft meegewerkt en op basis van het OESO/BEPS-actieplan, maar zegt de staatssecretaris: nu we onze handtekening moeten zetten onder een antimisbruikbepaling waar we zelf niet meer over gaan, wil ik dat liever niet. Ik wil heel graag op dat punt weten hoe het zit.

Staatssecretaris **Weekers**: Deze bepaling is niet het gevolg van dat OESO-project. Het voorstel van de Europese Commissie is een uitvloeisel van een actieplan dat de Europese Commissie zelf eerder heeft uitgebracht. Ik heb aangegeven dat we misbruik bij voorkeur bestrijden via een multilateraal verdrag van de OESO, waarbij dit in elk bilateraal belastingverdrag kan worden geïncorporeerd dat op basis van de OESO-

richtlijnen is geschreven. Die discussie loopt nog. Hier gaat het heel specifiek over de intra-Europese verhoudingen. Ik heb al gezegd dat ik het ene onderdeel van de maatregel onderschrijf. Het andere onderdeel van de maatregel is nu zodanig omschreven dat wij risico's daaraan zien. Misschien is het goed als ik de bezwaren preciezer beschrijf. Dat zou ik moeten doen als we ietsje verder in het traject zijn. Nederland staat namelijk niet alleen hierin; vele lidstaten hebben bezwaren. Ik zal dan heel precies uitleggen waar het in zit. Ik snap dat de heer Elzinga zegt: je hebt gezegd dat je internationaal iets zou willen doen, maar nu er een voorstel is, teken je niet onmiddellijk bij het kruisje. Dat laatste komt omdat internationale voorstellen ook wel goed moeten zijn.

De **voorzitter**: Kort, mijnheer Elzinga.
**

De heer **Elzinga** (SP): De staatssecretaris zegt net tegen de VVD-woordvoerder dat hij erg voor antisimisbruikbepalingen is en dat die het liefst zo moeten zijn zoals Nederland ze zelf graag ziet. Als dat niet kan, zal hij noodgedwongen het alternatieve voorstel steunen dat wel op tafel ligt, omdat er wel een antisimisbruikbepaling moet liggen. Ik begrijp dat de bezwaren zitten in het tweede deel. De staatssecretaris vindt deze antisimisbruikmaatregel te algemeen. Ik kan mij voorstellen dat hij zegt: we gaan onderhandelen tot de maatregel zo goed mogelijk is geworden, maar uiteindelijk steunen we in Europa liever iets wat supranationaal is dan helemaal niets.

Staatssecretaris **Weekers**: We onderhandelen sowieso over de teksten om de zaak te verbeteren. Ik hoop dat er iets uit komt wat ook Nederland kan steunen. Ik zou het natuurlijk niet kunnen uitleggen als Nederland alleen zou staan in zijn kritiek en de zaak zou blokkeren. Dat gaat Nederland niet doen. Ik wil wel dat er een zodanige antisimisbruikbepaling komt dat we daarmee niet bonafide bedrijven het land uit jagen of kopschuw maken om in Nederland te investeren omdat het te ongericht is. Dat zal de heer Elzinga ook wel met mij eens zijn. Wees ervan overtuigd dat we deze discussie serieus voeren. De Tweede Kamer houden we met de overleggen over de Ecofin-Raad van tijd tot tijd op de hoogte. Ik zal de Kamer nader per brief informeren op het moment dat er wat meer zicht bestaat op de discussie.

De **voorzitter**: Mijnheer Bröcker, heel kort.
**

De heer **Bröcker** (VVD): Mijn vraag is heel kort en is een korting op mijn inbreng in tweede termijn. Ik wil nu toch even die vraag stellen aan de staatssecretaris. Hij zegt dat er een heleboel actie in de lucht zit en dat er grote voortgang wordt gemaakt. De heer Elzinga verwees naar de OESO. We hebben ook nog de G20 en de VN. Kan de staatssecretaris kort het hele krachtenveld duiden dat op Nederland afkomt? Bij sommige fora zitten we er zelf bij. Bij de G20 zitten we niet, maar bij de

OESO weer wel. De VN is een nog groter en diffuser gezelschap. Hoe ziet de staatssecretaris de dynamiek? Het onderwerp staat internationaal op de agenda. Dat mag duidelijk zijn. Hoe gaat Nederland daar proactief mee om? Hoe ziet de staatssecretaris het krachtenveld? Dat maakt mij namelijk nog meer zorgen dan het democratisch deficit dat de heer Essers terecht heeft ingebracht bij dat soort processen. In Europa zijn wij al eens vaker gebullyd door de Amerikanen. Hoe ziet de staatssecretaris dat?

Staatssecretaris **Weekers**: Ik denk dat de heer Bröcker terecht zijn zorgen uitspreekt, want wij zitten niet in de G20. De G20 is de drijvende kracht achter het OESO-project en zet er grote druk op dat daar resultaten worden geboekt. Nederland zit heel constructief mee te praten in de OESO, maar het is natuurlijk een relatief klein land. Nederland heeft weliswaar een wat grotere en heel open economie, maar andere landen hebben er baat bij om bijvoorbeeld naar Nederland te wijzen -- de heer Bröcker noemde een voorbeeld van een land -- maar zelf in de tussentijd wel te proberen om een aantal zaken van Nederland te kopiëren en bedrijven naar zich toe te trekken. Zoals ik eerder al tegen de heer Essers zei, moeten wij echter niet het kind met het badwater weggooien. Daarom ben ik ook niet bereid om als eerste een aantal stappen te zetten, zeker niet als die slecht zijn voor ons fiscaal vestigingsklimaat. Ik wil wel heel graag dat bepaalde problemen en mismatches worden opgelost. Wij moeten er bovendien voor zorgen dat de belastingheffing wat meer evenwichtig is. Ik zal daarbij echter voortdurend oog blijven houden voor de belangen van Nederland. Als je een wat minder machtige positie hebt, zul je slim daarmee moeten omgaan. Die ruimte wil ik graag claimen.

Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld het voorstel van de Europese Commissie. Ik heb zojuist aangegeven dat ik een deel van de voorstellen zeer zinvol vind, omdat daarin heel precies is aangegeven op welke wijze landen met elkaar moeten omgaan. Dan heb je geen kwalificatieverschillen. In het andere deel van die richtlijn staat echter een heel algemeen bepaalde antisimisbruikformulering die andere landen heel anders kunnen toepassen dan Nederland. Daardoor wordt er onzekerheid gecreëerd. Dit schiet volgens mij wat te ver door en daarom ben ik enigszins op mijn hoede.

De druk is inderdaad groot, maar die richt zich zeker niet exclusief op Nederland, maar op een aantal andere landen. De landen die de druk opvoeren, zouden ook eens naar zichzelf moeten kijken. Ik zeg dit er graag even bij. Je ziet hier de spanning tussen enerzijds een maatschappelijk probleem dat iedereen wil oplossen, namelijk ongewenste belastingontwijking, en anderzijds de competitie tussen landen om bedrijvigheid naar zich toe te halen. Daar zit spanning op. Ook in deze Kamer wordt daar op verschillende manieren tegen aangekeken. Ik denk dat het kabinet daar een gebalanceerde benadering in kiest.

De **voorzitter**: Bent u zo langzamerhand toe aan het afronden van uw antwoord in eerste termijn?
**

Staatssecretaris **Weekers**: Voorzitter, kunt u mij even de gelegenheid geven om mijn papieren te doorlopen? Ik stel vast dat ik heel veel blaadjes kan wegleggen. Ik kom bij de laatste punten.

De heer Essers stelt aan de orde dat het stellen van eisen, zoals substance-eisen, niet hetzelfde is als het handhaven van eisen. De heer Essers geeft al aan dat de substance-eisen nu ook gaan gelden voor de zogenoemde "dienstverleningslichamen" die geen zekerheid vooraf vragen door middel van een Advance Pricing Agreement. Ik heb in dit verband een speciale bepaling opgenomen in de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen die vlak voor de kerst dit huis heeft gepasseerd. Daarin is een informatieplicht opgenomen ten aanzien van het voldoen aan de substance-eisen. Dit is verder uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen. Elk dienstverleningslichaam zal in de aangifte uitdrukkelijk moeten verklaren of het aan de substance-eisen voldoet. Daarmee leg je ook al een verantwoordelijkheid bij degene die de aangifte verzorgt. Indien niet wordt voldaan, zal men moeten verklaren aan welke specifieke substance-eisen niet wordt voldaan en waarom niet. Verder zal er nog een overzicht moeten worden verstrekt van de ontvangen rente, royalty's, huur en leasetermijnen alsmede van de naam- en adresgegevens van de lichamen waarvan de rente, royalty's, huur en leasetermijnen, bedoeld in een bepaald onderdeel, zijn ontvangen. Indien vervolgens blijkt dat de belastingplichtige niet aan alle substance-eisen voldoet, zal de Belastingdienst spontaan de relevante informatie verstrekken aan de mogendheid of de mogendheden waarin een beroep wordt gedaan op een regeling ter voorkoming van dubbele belasting op de interest- en royaltyrichtlijn dan wel een nationale bepaling. Dan is het aan de andere mogendheid om te bezien of er terecht of niet terecht een beroep daarop wordt gedaan en of de verdragsvoordelen kunnen worden geclaimd. Het niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig nakomen van die inlichtingenplicht wordt aangemerkt als overtreding en kan bestraft worden met een boete. Daarnaast zal de Belastingdienst extra controleren of er daadwerkelijk aan de substance-eisen wordt voldaan. Ik ben ervan overtuigd dat hieraan zal worden voldaan vanwege de combinatie van een nadrukkelijker verantwoordelijkheid met een renseignering in de richting van andere lidstaten en een extra inspanning van de Belastingdienst.

De **voorzitter**: Mevrouw Sent, heel kort!
**

Mevrouw **Sent** (PvdA): Komt de staatssecretaris nog toe aan het feit dat het in de praktijk makkelijk blijkt te zijn om aan de substance-eisen te voldoen en de observatie dat het als gevolg daarvan

belangrijk is om die eisen te verdiepen en niet alleen te verbreden?

Staatssecretaris **Weekers**: Voor sommigen zal het gemakkelijk zijn om aan die eisen te voldoen. Er zijn kapitaaleisen en eisen ten aanzien van het aantal bestuurders. Verder zijn er eisen aan de boekhouding. Bepaalde zaken kun je uitbesteden, maar bij de bestuurders zal het uiteindelijk om Nederlandse personen moeten gaan die daarvoor zijn aangewezen. Als er weinig activiteiten te ontplooiën zijn, is het inderdaad mogelijk dat daar niet dagelijks mensen mee bezig zijn. Zo eerlijk moeten wij natuurlijk ook zijn. Als er belangrijke beslissingen worden genomen en de statutaire organen vergaderen, zal dit in Nederland moeten plaatshebben. Je zou ook andere substance-eisen kunnen overwegen, bijvoorbeeld dat je minstens een aantal mensen op de loonlijst moet hebben, maar als je dat doet, maak je meteen de pensioen- bv van een directeur-grotaandeelhouder onmogelijk. Collega Ploumen en ik hebben aangegeven dat wij proberen om het op een heel chirurgische wijze te doen. Het is mijn ambitie om de stijgende lijn om te buigen die wij het afgelopen decennium in rapportages hebben gezien in schakelvennootschappen en substance-arme ondernemingen. Als dat het resultaat is van de maatregelen die wij hebben genomen, is dat een goed resultaat omdat wij daarmee tegelijkertijd hebben voorkomen dat bedrijven die echt niets hebben toe te voegen aan Nederland, hier niet meer komen.

Ik meen dat ik hiermee grotendeels door de vragen heen ben. Ik hoor in tweede termijn wel of er misschien nog een prangende vraag is blijven liggen. Daarvoor bied ik bij voorbaat mijn excuus aan.

*N

De heer **Essers** (CDA): Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor de beantwoording van onze vragen. Ik zal staccatogewijs ingaan op de verschillende punten.

Om te beginnen is het wat mij betreft duidelijk dat dit debat veel te maken heeft met definities. Waar hebben wij het over? Als je dat niet heel helder hebt, dan dreigt de discussie alle kanten uit te gaan. Als je op de site van de Europese Unie de mening van de Europese Commissie leest, dan zie je op een gegeven moment dat er 1 triljoen euro is gemoeid met belastingontwijking en belasting ontgaan. 1 triljoen euro, dat is een één met twaalf nullen. Wat daaronder wordt verstaan, blijkt nergens uit. Is het belastingfraude, is het belastingplanning of is het legaal ontgaan? Ik denk dat het essentieel is voor het debat vandaag dat wij onderscheid maken tussen aan de ene kant belastingplanning en aan de andere kant het legaal ontgaan van belastingen.

Er is niets mis met belastingplanning; dat is volstrekt nodig als je ziet hoe ingewikkeld de regelgeving is. Je hebt vaak belastingadviseurs nodig om burgers door het labirint van regelgeving te kunnen loodsen. Nogmaals, de Belastingdienst

kan zijn werk niet doen als er geen goede belastingadviseurs zijn.

Dan heb je het ontgaan van belastingen, het legaal ontgaan van belastingen. Het grote verschil met belastingfraude is de wijze waarop je de feiten presenteert. Als je een belastingadviseur bent die probeert belasting te ontgaan, maar wel op een legale manier, ben je volstrekt open en transparant over de feiten. Die staan gewoon vast en daar ben je eerlijk over. Je probeert alleen de regelgeving zodanig te interpreteren dat je daarmee een goed fiscaal resultaat kunt bereiken.

Bij belastingfraude daarentegen sjoemel je met de feiten. Dan ben je niet eerlijk. Dat moeten wij te allen tijde voorkomen.

Hier is een discussie over een ander element bijgekomen, namelijk agressieve belastingplanning. Wat is agressief? Het wordt beschreven als situaties waarin je noch in het ene noch in het andere land belasting betaalt. Daar kun je moeilijk mee uit de voeten, want stel dat je 1% betaalt in een ander land. Is het dan minder agressief? Je kunt hiermee geen verder beleid opbouwen. Ik pleit er daarom nogmaals voor dat de reeds bestaande onderscheiden helder in acht worden genomen. Dat is volgens mij ook cruciaal in de discussie.

Mevrouw Sent sprak over brievenbusmaatschappijen. Zij verontschuldigde zich, maar daarna sprak zij over lege brievenbusmaatschappijen. Ook hier geldt weer: als het een brievenbus is, is het eigenlijk al fout want dan zit er geen enkele substance in. Ook hier moet je duidelijk onderscheiden wat wij bedoelen met die schakelvennootschappen en de bijzondere financiële instellingen.

Het twee punt betreft de handhaafbaarheid. De staatssecretaris heeft een keer gezegd dat het probleem bij de handhaafbaarheid van de substancecriteria is dat de Nederlandse Belastingdienst dan optreedt in het belang van de buitenlandse belastingdienst. Het gaat dan immers altijd om vermindering van bronheffingen van die buitenlandse belastingdienst. Ik denk dat wij op dat punt ook onze goede wil kunnen laten zien, door te zeggen dat we de gemaakte afspraken serieus nemen en dat we die substance-eisen daadwerkelijk zullen controleren. Ik ben ook blij met datgene wat de staatssecretaris daarover heeft gezegd.

Ik heb de staatssecretaris nog niet expliciet iets horen zeggen over het Verenigd Koninkrijk. Hoe verhoudt het fiscale stelsel van het Verenigd Koninkrijk zich tot dat van Nederland? Is het nu echt zo dat wij drastisch terrein aan het verliezen zijn ten opzichte van de Engelse wetgeving? Daar ben ik nog wel benieuwd naar.

Een ander punt is de algemene of specifieke misbruikbepaling. De Europese Unie stuurt aan op een algemene anti-ontgaansbepaling. Ik denk dat het met het oog op de rechtsonzekerheid beter is om specifieke anti-misbruikbepalingen te hebben, want dan weet je veel beter waar je aan toe bent. Een algemene bepaling vergt heel veel van het subjectieve inzicht van belastinginspecteurs en uiteindelijk ook van de belastingrechter.

De heer **Van Boxtel** (D66): Wilt u die specifieke misbruikbepalingen liever op landenniveau of op Europees niveau? Je zou die ook op Europees niveau overeen kunnen komen.

De heer **Essers** (CDA): Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft al een soort algemene misbruikdoctrine gecreëerd, met alle problemen van dien. Als het gaat om toepassing van Europese regelgeving door nationale rechters, moet je er primair voor zorgen dat je in je eigen nationale systeem goede anti-misbruikbepalingen hebt. Het is prima dat de lidstaten die met elkaar afstemmen, want anders krijg je daar weer constructies. Ik zou er toch heel terughoudend mee zijn om dat helemaal over te laten aan een supranationaal instituut. Dat houd ik graag heel dicht bij huis.

Daarbij komt dat onze eigen Hoge Raad heeft gezegd uitermate terughoudend te zijn met het toepassen van *fraus legis* bij belastingverdragen. Ook al zou een constructie *fraus legis* opleveren in het nationale belastingrecht, bij belastingverdragen, waarbij je ook te maken hebt met een andere verdragspartner, is hij daar zeer terughoudend in. Als je die lijn volgt, moet je in de verdragen specifieke anti-misbruikbepalingen opnemen, zoals nu ook in het verdrag met Duitsland aan de orde is.

Het is duidelijk geworden dat er een echt machtspeel gaande is. Het is *power play*, dat geeft de staatssecretaris ook toe. De G20 heeft er alle belang bij dat dit proces op korte termijn tot een goede uitkomst leidt. Nederland is een kleine speler in dat hele systeem, dat moeten we onder ogen zien. Dat maakt mijn opmerking over het democratisch tekort alleen maar urgenter, want dat betekent toch dat er straks maatregelen worden opgelegd bij burgers, zonder dat zij daar op een goede wijze bij zijn betrokken.

Ik heb Oostenrijk en Luxemburg als voorbeeld genoemd. Die landen zien het bankgeheim als een integraal onderdeel van hun rechtstelsel. Dat zien zij als een zeer wezenlijk onderdeel van de rechtsbescherming van hun burgers. Een bankgeheim is ruimer dan alleen maar belastingaspecten. De geweldige druk die wordt uitgeoefend op die landen, zien zij echt als iets zeer bezwarends. Zij hebben eigenlijk een soort verbond gesloten met hun burgers, dat zij die druk zo veel mogelijk proberen te weerstaan. Er is sprake van uitermate beperkte compliance bij die landen om die druk daadwerkelijk te laten leiden tot regelgeving en uitvoering. Dat komt doordat die landen zich onvoldoende betrokken weten bij de discussie. Zij denken dat het tempo veel te hoog is.

Tot zover het bankgeheim. De rulings, bronheffingen en deelnemingsvrijstellingen waarover wij hier praten, zijn essentiële onderdelen van ons belastingstelsel. Het mag niet zo zijn dat er door dat geweldige *power play* iets aan ons wordt opgelegd en dat wij eigenlijk nauwelijks meer een kans hebben om daar iets tegen te doen.

Ik heb overwogen om een motie in te dienen, maar dat zou in strijd zijn met datgene wat ik betoog, namelijk dat er te veel oneliners in dit debat zijn. Ik zou mijn hele inbreng als een motie

willen zien, met als strekking: gaat u door op deze weg.

*N

De heer **Elzinga** (SP): Voorzitter. Ik zal het kort houden in deze tweede termijn. Allereerst bedank ik de staatssecretaris voor de antwoorden, zij het dat veel ervan impliciet was, en voor zijn algemene, maar wel heel uitgebreide inleiding. Het verhaal wordt daardoor wel goed in een verband gezet, waarvoor mijn complimenten. Ik merk dat de staatssecretaris zeer is gehecht aan het aantrekkelijke vestigingsklimaat, inclusief een concurrerend fiscaal beleid, maar ik ben daar niet verbaasd over. Gelukkig zie ik ook dat wij het in elk geval eens zijn over de feiten. Geen van de cijfers die ik noemde, is tegengesproken. Daarmee is de omvang van het ontwikkelingsprobleem dan wel bekend, net als de rol van Nederland daarin.

Ik ben verheugd dat Nederland niet specifiek uit is op een rol om op grote schaal belastingontwijking te faciliteren. Dat had ik ook niet gehoopt, maar daar moesten we het toch over hebben. Het gaat om misbruik van verschillen in belastingregimes tussen landen en dat is geen specifiek Nederlands probleem, zegt de staatssecretaris heel duidelijk.

Ik ben ook zeer verheugd dat Nederland er een uitgesproken voorstander van is om deel uit te maken van de oplossing van het omvangrijke probleem van belastingontwijking. In de meer concrete antwoorden zie ik nog niet zo goed hoe. Er is sprake van een spanningsveld. Enerzijds wordt geconstateerd dat een multilaterale aanpak noodzakelijk is om iets te kunnen doen aan belastingontwijking als gevolg van verschillen tussen regimes. Anderzijds is er het standpunt in het BNC-fiche, dat in eerste termijn is herhaald, over een algemene antimisbruikbepaling bij de moeder-dochterrichtlijn, zoals door de Europese Commissie wordt gewenst. Hoe wordt dat spanningsveld weggenomen? De staatssecretaris heeft toegezegd met een nadere brief te komen om de bezwaren meer en detail toe te lichten. Dat waardeer ik, maar ik onderstreep mijn eerdere standpunt nog in de volgende motie.

*M

De **voorzitter**: Door de leden Elzinga, De Boer, Kox, Ruers en Ganzevoort wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de grondslaguitholling van de vennootschapsbelasting internationaal op de agenda staat in G20-, OESO- en EU-verband;

constaterende dat multinationale ondernemingen de verschillen tussen verschillende belastingregimes van landen gebruiken en misbruiken;

constaterende dat deze belastingplanning leidt tot een ongewenst ongelijk speelveld tussen transnationaal en nationaal opererend bedrijfsleven;

van mening dat dubbele niet-belasting voorkomen dient te worden, bij voorkeur via multilaterale afspraken;

verzoekt de regering, multilaterale initiatieven voor algemene antimisbruikmaatregelen door EU en OESO te ondersteunen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter G (25087).

**

De heer **Elzinga** (SP): Het zou heel fijn zijn als de door de staatssecretaris toegezegde brief onze Kamer voor volgende week zou bereiken, want dan kunnen wij de inhoud daarvan nog meewegen voordat wij over die motie gaan stemmen. Dat was mijn tweede termijn.

*N

De heer **Bröcker** (VVD): Voorzitter. Ik kan het heel kort houden. Even een samenvatting. Ik dank de staatssecretaris voor de uitgebreide en goede beantwoording van de vele lastige vragen die door allen hier zijn gesteld. Mijn fractie steunt de lijn die de staatssecretaris heeft geschetst. Wij steunen ook de eenzijdige aanpassingen in het beleid met betrekking tot schakelvennootschappen die door de staatssecretaris zijn voorgesteld.

Mijn fractie steunt ook de inzet op internationale fora, omdat wij van mening zijn dat dit inderdaad internationaal zou moeten worden aangepakt. Dat gezegd hebbende, heb ik bij mijn laatste interruptie aan de staatssecretaris gevraagd hoe hij dat krachtenveld ziet. We praten allemaal heel makkelijk over de OESO, de EU, de VN en de G20. Hoe ziet hij dat krachtenveld werken? Hij heeft zijn zorgen geuit en dat is ook de grootste zorg van mijn fractie: hoe gaan wij op dat platform inzetten?

Nogmaals, wij zijn voor een internationaal level playing field. Wij zijn voor een level playing field in Europa en tegen nationale koppen, maar met mijn fractie maak ik mij er grote zorgen over hoe dat krachtenveld straks gaat uitwerken. De heer Essers heeft een aantal onderdelen van mijn tweede inbreng al verwoord, dus zal ik die niet herhalen. Het systeem in Nederland voor de toekomst moet een robuust systeem zijn. Het is over vele jaren gebouwd. Je wilt daar de belangrijke elementen van vasthouden. Je wilt ervoor zorgen dat misbruik door derde landen of derde personen tot een minimum wordt beperkt.

Mijn fractie heeft er zorgen over of we dit op een goede manier kunnen trekken. Dat zal niet aan de inspanningen van de Nederlandse regering of de staatssecretaris liggen, maar aan de grotere bewegingen die aan de gang zijn.

*N

De heer **Van Boxtel** (D66): Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor de open manier waarop hij op alle vragen is ingegaan. Wij hebben er inderdaad een paar jaar over gedaan. Ik vind dat dit debat echt heeft bijgedragen aan een stukje demystificering van beweringen die de afgelopen jaren in de krant stonden, namelijk dat Nederland een belastingbananenrepubliek of een belastingparadijs is. De angel is daar wel uitgehaald.

Dat neemt niet weg dat waakzaamheid geboden blijft. We moeten echt kijken naar onze eigen standaards voor maatschappelijk verantwoord ondernemen en de ethische attitudes waarmee we in het leven staan. We moeten niet alleen maar denken aan het hiernaartoe trekken van ondernemingen en geld en daarbij niet denken aan de effecten die met name in de ontwikkelingslanden kunnen optreden.

Ik heb niet de indruk dat de staatssecretaris of het kabinet zo bezig is. Ik ben blij dat er sprake is van een internationale harmonisatietendens. Ik ben mijn eerste termijn geëindigd met de zin: we zijn wel goed, maar niet gek. Ik wil de staatssecretaris meegeven dat hij nog eens goed luistert naar die mooie plaat van The Who, Won't get fooled again. De problematiek is ook in de EU aanwezig. Ook daarin wordt al niet gelijksoortig gedacht. Denk aan de opstelling van het Verenigd Koninkrijk, van Luxemburg of van Denemarken. Iedereen zit in een soort competitiehouding en kijkt ook naar de situatie in Nederland.

Ik vond het volgende heel mooi. Ik heb na twee jaar voor het eerst in dit huis te horen gekregen dat de SP heel erg voor een geharmoniseerde sterke Europese aanpak is. Dat heb ik goed onthouden. Dat kan nog weleens van pas komen bij andere debatten over Europa. Ik wens de staatssecretaris hier veel geluk bij. Ik wacht de nadere brief met grote belangstelling af.

*N

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor zijn beantwoording.

Ik heb een paar opmerkingen in de tweede termijn, allereerst over de antisimisbruikbepaling in de Europese moeder-dochterrichtlijn. Er is al het een en ander over gezegd. Uit de eerste termijn begrijpen wij dat de regering niet het principe van de internationale inzet voor een antisimisbruikbepaling afwijst, maar wel de specifieke vormgeving in dit geval. Ik probeer het maar positief te duiden. Wij begrijpen nu ook dat het kabinet niet per se inzet op het torpederen van het Commissievoorstel, maar wil inzetten op een verbetering van de antisimisbruikbepaling in deze richtlijn. Wij zien de toegezegde brief van de staatssecretaris hierover op enige termijn graag tegemoet. Als steuntje in de rug voor deze inzet zullen wij de motie van de SP hierover steunen.

Dan kom ik op de focus op de ontwikkelingslanden. Veel van mijn vragen hierover zijn door de staatssecretaris onbeantwoord

gebleven, onder andere over de betrokkenheid van die landen bij het OESO-proces. Hoe gaat Nederland zijn eerdere toezegging om deze te stimuleren, gestand doen? In zijn algemene inleiding beklemtoonde de staatssecretaris dat belastingverdragen en investeringsbeschermingsverdragen in het algemeen gunstig zijn voor ontwikkelingslanden. Hier wil ik een kanttekening bij maken. We moeten niet alleen naar de economische belangen kijken maar ook naar andere waarden en belangen. Zo hebben investeringen niet zelden schadelijke neveneffecten voor burgers. Ik noem landroof, milieuschade en gezondheidsschade. Met name in ontwikkelingslanden met een beperkt publiek toezicht leveren deze reële problemen op. Dit soort neveneffecten vormt een voorbeeld van de mogelijke effecten die, wat mijn fractie betreft, meegenomen moeten worden in de impactassessments en in het overleg met ngo's. Daar heb ik in de eerste termijn al over gesproken.

Daarmee kom ik op de door mij gevraagde toezeggingen aan de staatssecretaris op dat punt. Ook daarop is hij in zijn eerste termijn niet ingegaan, wellicht mede door tijdsdruk. Om toch een reactie aan hem te ontlokken en een uitspraak van deze Kamer te krijgen, dien ik op dit punt een motie in.

*M

De **voorzitter**: Door de leden De Boer, Elzinga, Strik, Vos en Kox wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende:

1. dat belastingverdragen, net als investerings- en handelsverdragen, impact kunnen hebben op de economische ontwikkeling van landen en de burger- en sociaal-economische rechten van hun inwoners;
2. dat Nederland een verantwoordelijkheid heeft om bij het afsluiten van (belasting)verdragen negatieve effecten te voorkomen, met name waar het gaat om verdragen met ontwikkelingslanden en landen waar de mensenrechtensituatie te wensen overlaat;
3. dat het daarom van belang is om bij de totstandkoming van belastingverdragen de effecten van die verdragen voor de burgers van ontwikkelingslanden in kaart te brengen en te betrekken, bijvoorbeeld met een ex-ante-impactassessment, het standaard betrekken van het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking en/of door de betrokkenheid te verankeren van lokale en internationale vakbonden, mensenrechtenorganisaties en andere ngo's;

verzoekt de regering, voorstellen te doen hoe bij de totstandkoming van belastingverdragen de belangen van burgers van ontwikkelingslanden en de handhaving van internationale mensenrechtenstandaarden beter gewaarborgd worden en de Kamer hierover te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter H (25087).

**

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Ik wacht graag de reactie van de staatssecretaris hierop af.

*N

Mevrouw **Sent** (PvdA): Voorzitter. Allereerst een korte opmerking voor de heer Van Boxtel. De heer Vermeend was staatssecretaris van Financiën van 1994 tot 2000 en de heer Bos van 2000 tot 2002. De jaartallen die ik in de eerste termijn vermeldde over de Antillenroute in 1996 en de belastinghervormingen in 2000, komen dus overeen met de termijnen.

Ik dank de staatssecretaris voor de prettige beantwoording van onze vragen. Dat zijn we inmiddels wel van hem gewend. En daarmee raken we een beetje verwend.

Economen denken traditioneel dat als iedereen zijn of haar eigenbelang nastreeft, het algemene belang ook gediend zal worden. Bij belastingconcurrentie blijkt dat evenwel niet zo te werken. Het idee wordt vaak toegeschreven aan Adam Smith, maar hij is ook de auteur van *The theory of moral sentiments*, waarin hij aangeeft dat je een en ander in een breder, moreel perspectief moet zien. In dat kader heb ik in mijn eerste termijn ook aandacht gevraagd voor het integriteitsrisico, het reputatie­risico en het legitimiteitsrisico. In dat kader moeten we de discussie vandaag ook voeren.

De econoom John Maynard Keynes heeft ons op het hart gedrukt dat we vooral op de korte termijn gericht moeten zijn, want "in the long run we are all dead". Een focus op de korte termijn kan echter leiden tot ongewenste langetermijneffecten. Ook daar hebben we aandacht voor gevraagd. Denk aan effecten op kleine bedrijven, een verstoring van de kringloop en grondslaguitholling. Als we het hebben over belasting heffen bij internationale ondernemingen, moeten we niet alleen kijken naar "what's in it for me" op de korte termijn op financieel gebied. We moeten het ook in een breder ethisch perspectief en in een langetermijnperspectief plaatsen.

De heer **Van Boxtel** (D66): Mevrouw Sent is het, zelfs als aanhanger van het darwinistische model, toch wel met mij eens dat Keynes nog steeds gelijk heeft als hij stelt: in the end we are all dead?

Mevrouw **Sent** (PvdA): Helaas moet ik het daarover eens zijn met de heer Van Boxtel.

Na dit bredere perspectief kom ik op de diverse onderwerpen waarvoor wij aandacht hebben gevraagd. Wij hebben aandacht gevraagd voor de Nederlandse maatregelen en voor de internationale maatregelen en wij hebben een aantal additionele maatregelen gesuggereerd.

Wat de Nederlandse maatregelen betreft, ben ik blij dat de staatssecretaris het met ons eens is dat de substance-eisen ook echt vlees op de

botten moeten hebben en dat hij aandacht heeft voor de effecten van het stellen van dergelijke eisen. Helaas zijn ons vele concrete voorbeelden bekend die laten zien dat de substance-eisen zoals die op dit moment zijn geformuleerd, een wassen neus zijn, met rechtspersonen als bestuurders en met medewerkers of directeurs van een trustkantoor als bestuurders. Wij vragen de staatssecretaris een reactie hierop en ook of hij bereid is te monitoren dat de substance-eisen wel degelijk vlees op de botten hebben.

Met betrekking tot de internationale maatregelen kijken we uit naar de brief met nader inzicht in de bezwaren van Nederland over de formulering van de antimisbruikmaatregelen in de moeder-dochterrichtlijn. Graag vernemen we van hem wanneer we die brief kunnen verwachten. Ook zouden we in die brief besproken willen zien wat de Nederlandse inzet in dezen is. Wat doet Nederland om aan de bezwaren tegemoet te komen?

Over de EU-maatregelen inzake de country-by-country reporting en de Nederlandse inzet hierbij hebben we nog weinig van de staatssecretaris gehoord. Ik krijg graag een toelichting van de staatssecretaris op de Nederlandse inzet op dit punt.

Waar het gaat om de OESO-maatregelen zijn we blij dat Nederland zich inzet voor bestrijding van misbruik in multilateraal verband. We zijn ook blij met de informatie en het inzicht dat de staatssecretaris op dit punt heeft verschaft.

Ten slotte hebben we een zestal additionele maatregelen voorgelegd. Die gaan over algemene antimisbruikbepalingen, over democratische vormgeving, over transparantie, over het bezien van multinationale bedrijven als geheel evenals het belasten ervan als geheel, en over het verbeteren van toezicht. Over de multilaterale benadering van belastingverdragen hebben we de staatssecretaris wel gehoord. Graag een toelichting op de resterende vijf.

Ik rond af. Wij zijn gerustgesteld dat Nederland onderdeel wil zijn van de oplossing en wij zijn blij dat Nederland zich volop inzet voor een internationale aanpak. Wij zullen ook heel nauwkeurig in de gaten houden dat dit daadwerkelijk de effecten sorteert die op lange termijn in breder perspectief wenselijk worden geacht.

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan de staatssecretaris van Financiën. Ik vraag hem of het hem wellicht mogelijk is om zijn beantwoording in vijftien minuten te doen. Ik kijk de staatssecretaris van hieruit even diep in de ogen. Gaat dat lukken? Ik zie hem knikken. Prachtig!

**

*N

Staatssecretaris **Weekers**: Voorzitter. Er zijn in tweede termijn eigenlijk geen echt nieuwe vragen gesteld. Er is gewezen op een paar punten die zijn blijven liggen, er zijn enkele moties ingediend en er zijn wat conclusies getrokken. Ik zou de Kamer in

elk geval willen bedanken voor haar tweede termijn.

De heer Essers had een niet uitgesproken motie in gedachten, die eigenlijk het oordeel "ondersteuning beleid" zou moeten krijgen. Dus daarover laat ik graag het oordeel aan de Kamer. Ik ben erg blij met de steun van de heer Essers voor onze benadering. Hij heeft nadrukkelijk aangegeven wat hij van belang vindt in dezen. Ik ben het met hem eens dat het heel belangrijk is om de zaak precies te formuleren en te definiëren. Toen de Europese Commissie kwam met de voorstellen rondom de moeder-dochterrichtlijn werd het in de media zo gebracht -- ik laat in het midden wie daarvoor verantwoordelijk is, want ik ben niet degene die moet gaan wijzen -- alsof dit de oplossing zou zijn en daarmee de lege brievenbussen uit Nederland gewerd zouden kunnen worden, waarop dan ook nog de namen van Amerikaanse bedrijven werden geplakt. Welnu, daar gaat de Europese Commissie helemaal niet over en dit richtlijnvoorstel al helemaal niet. Als bedrijven de grenzen van wet en jurisprudentie overgaan, moeten de autoriteiten optreden. Als bedrijven die grenzen opzoeken en wij dat onwenselijk vinden, moeten wij de wet- en regelgeving dienaangaande aanpassen. Waar wij dat niet in ons eentje kunnen omdat er simpelweg gebruik wordt gemaakt -- ik zou niet zozeer willen spreken van misbruik -- van verschillende stelsels waardoor er de facto een veel lagere effectieve druk ontstaat, zullen we daarvoor gezamenlijk in internationaal verband oplossingen moeten bedenken. En daar zijn we hard mee bezig.

De heer Van Boxtel heeft het in dit kader gehad over de maatschappelijk verantwoorde onderneming. Dat treft. Ik ga zelf namelijk al een paar jaar daarmee de boer op. Als ik met grote bedrijven spreek maar ook als ik spreek voor het congres van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs geef ik ze aan om niet voortdurend de grenzen op te zoeken, zeker niet op een agressieve manier. Ik vind namelijk dat het leveren van een bijdrage, ook in financiële zin, aan de samenleving waarin je opereert, een maatschappelijke verantwoordelijkheid is. Je zult je moeten houden aan zowel de letter van de belastingwetgeving als de bedoeling van de belastingwetgever. Dit zou een thema kunnen zijn dat de komende jaren verder wordt ontwikkeld. Je ziet dat er nu al bedrijven zijn die door de consument worden gemeden. Naast de andere issues die de afgelopen decennia hebben gespeeld rondom het thema maatschappelijk ondernemen, zoals het gebruikmaken van kinderarbeid of het toebrengen van milieuschade, zullen bedrijven die buitengewoon negatief in het nieuws komen omdat ze er alles aan doen om niets te hoeven bijdragen, ook de komende jaren op een gegeven moment door de consument worden gemeden.

We kunnen dat moreel debat overigens wel met elkaar voeren, maar daar waar wij vinden dat de wet moet worden aangepast, moeten we die wet ook daadwerkelijk aanpassen. De Belastingdienst kan de wet namelijk alleen maar toepassen volgens de letter en de bedoeling van de wet en kan zich

dus geen moreel oordeel aanmatigen en kan zeker niet mogelijkheden die rehtens bestaan, niet toelaten omdat er misschien maatschappelijk weleens anders over gedacht zou kunnen worden. De allergrootste moeilijkheid waarmee we te maken hebben, is dat al die belastingstelsels echt hun eigen kenmerken hebben. De heer Essers heeft wat kenmerken genoemd van niet zozeer het fiscale stelsel als wel het financiële stelsel in andere landen met hun eigenheden en, in de ogen van anderen, eigenaardigheden. Die heeft ons belastingstelsel misschien ook voor anderen, maar ik zou de heer Essers, de heer Bröcker en anderen gerust willen stellen. Waar er in internationale gremia over wordt gesproken en waarin Nederland acteert, sta ik en het hele Nederlands kabinet pal voor de essentiële onderdelen van ons fiscale systeem en de toepassing ervan. Dus daar gaan we niet mee marchanderen. Wel zou het kunnen zijn dat wanneer sommige instrumenten gebruikt worden in het kader van mismatches, je afspreekt om die mismatches weg te nemen. Als het ene land iets op een bepaalde manier kwalificeert, zou dat andere land dat ook moeten doen. Als er straks in het kader van een internationaal level playing field bindende afspraken over worden gemaakt, zou als gevolg daarvan Nederland in de toekomst voor bepaalde bedrijven niet meer interessant kunnen zijn. Dat laat onverlet dat de afspraken die we hebben gemaakt met bedrijven, staan en dat bedrijven ons daar ook aan kunnen houden. Mocht Nederland als gevolg van de internationale ontwikkelingen voor bedrijven uit bepaalde landen wat minder interessant worden, dan hebben wij met elkaar de opdracht om iets anders te verzinnen -- dat heb ik in mijn eerste termijn ook al aangegeven -- om toch goed te blijven scoren op het lijstje van mogelijke vestigingsplaatsen voor bedrijven. Ik denk dat wij daarmee een verstandige koers varen.

Ik kom op enkele concrete punten. Ik ga in op de motie van de heer Elzinga die wel is ingediend, met letter G. Daarin wordt de regering verzocht multilaterale initiatieven voor algemene antimisbruikmaatregelen door EU en OESO te ondersteunen. Als dit een motie is ter ondersteuning van beleid, zeg ik: akkoord. Ik wil echter niet via een algemeen geformuleerde motie alles accepteren wat een ander bedenkt. De Europese Commissie heeft de GAAR-bepaling bedacht. Deze GAAR-bepaling is een algemene antimisbruikbepaling, maar de formulering ervan is niet verstandig. De heer Essers heeft daarover het nodige gezegd. Ik ga niet bij voorbaat bij het kruisje tekenen. Ik denk dat het van belang is om pas over deze motie te stemmen als de Kamer de brief heeft ontvangen. Ik zal kijken of ik die brief binnen een week kan sturen. Ik wil daarin specifiek en preciezer duiden waar de Nederlandse bezwaren zitten en in welke richting wij meediscussieren om wel tot een gemeenschappelijke noemer te komen. Ik zal proberen om die brief binnen een week te sturen, maar als hij er maandag nog niet ligt, verzoek ik de heer Elzinga om de motie even aan te houden tot de brief er ligt. Ik zal er mijn best voor doen dat de

Kamer die brief snel krijgt, maar hij moet ook wel precies worden geschreven.

De heer **Elzinga** (SP): Ik dank de staatssecretaris ervoor dat hij gaat proberen om die brief binnen een week te sturen.

Ik ga nog even in op de inhoud. Het is van tweeën een. Als je mismatches tussen belastingverdragen en belastingstelsels wilt aanpakken, kan dat alleen maar multilateraal. Dat betekent dat je multilateraal, met andere landen, in overleg treedt. Het kan zijn dat een eerste lezing niet helemaal jouw ideale verhaal is en dan ga je dat uitonderhandelen. Het kan ook heel goed zijn dat er uiteindelijk iets op tafel komt waar je niet 100% tevreden over bent, maar ja, dat is het resultaat van een multilaterale aanpak. Je doet het met zijn allen.

Tegen de heer Van Boxtel zeg ik: wij zijn ook niet altijd enthousiast over de Europese samenwerking en wat eruit komt. In dit geval zijn wij het echter met de regering eens dat je belastingontwijking moet willen aanpakken en dat dit het beste kan op multilateraal niveau. Dan moet je er je best voor doen om er, ook voor ons, het mooiste resultaat uit te halen en niet weglopen voor een resultaat dat je uiteindelijk niet honderd procent bevalt.

Staatssecretaris **Weekers**: Nee, maar wij moeten uiteindelijk wel de overtuiging hebben dat het ons helpt en niet dat het tegenzit. Daar trek ik de streep. De inzet is -- dat zeg ik uit de grond van mijn hart tegen de heer Elzinga -- om met de andere partners een oplossing te vinden, zeker omdat wij het in ons eentje niet kunnen. Wij zullen de nodige suggesties doen voor een gezamenlijke oplossing. Ik ga echter niet tekenen voor iets wat ons niet helpt bij de aanpak van belastingontwijking of, nog veel erger, belastingontduiking, zeker niet als het leidt tot rechtsonzekerheid en daardoor bedrijven kopschuw maakt om in of met Nederland zaken te doen. Ik zal constructief meepraten. Uiteindelijk zal er een compromis uit komen. Ik weet op voorhand dat Nederland niet 100% zijn zin zal krijgen, maar het eindresultaat zal wel per saldo positief moeten zijn. Die kanttekening wil ik er in ieder geval bij maken.

De heer Bröcker dank ik voor zijn steun voor de ingezette lijn. Hij maakt zich zorgen over het internationale level playing field. Daar ben ik zojuist op ingegaan. De heer Bröcker kan er gerust op zijn dat wij buitengewoon alert zijn en overall goed meepraten. Dat neemt niet weg dat wij, als wij niet zouden oppassen, slachtoffer zouden kunnen worden van bepaalde discussies waarbij Nederland in de verkeerde hoek wordt geplaatst, waar andere landen beter van kunnen worden. Wij zijn verstandig genoeg om tijdig actie te ondernemen. Wij hebben ooit eens een paar minuten op een zwarte lijst gestaan; een van de sprekers heeft daarover eens iets gezegd, volgens mij bij het aantreden van Obama als president van de Verenigde Staten. Daar is onmiddellijk actie op ondernomen, zodat wij weer van die lijst af kwamen. Nederland is klein, maar wordt wel voor

vol aangezien. Als wij goede suggesties doen, wordt er ook naar ons geluisterd. Wij moeten echter niet de illusie hebben dat Nederland de dienst uitmaakt in de wereld. Dat doet gelukkig ook niemand in deze zaal. Wij moeten altijd beseffen dat er, ook in deze discussies, voortdurend spanning is tussen enerzijds de wil om een wereldwijd maatschappelijk probleem op te lossen, namelijk gebruikmaken van verschillen en minder belasting betalen, en anderzijds de wil van elk land dat het eigen land aantrekkelijk is voor buitenlandse investeerders. Ik denk dat wij daarin de gulden middenweg hebben gekozen.

De heer **Van Boxtel** (D66): De staatssecretaris rondt dit punt mooi af. Ik begin haast te denken dat het hemd zich hier tot de rok verhoudt als de dominee zich tot de koopman. Dat klopt dan ongeveer. Wij moeten het natuurlijk wel in de balans zoeken.

Staatssecretaris **Weekers**: Zo is het. Mevrouw Sent heeft niet voor niets de risico's aangeduid waar Adam Smith het al over had. Je moet altijd naar bepaalde risico's kijken, zoals integriteitsrisico's. Die zijn ook in het SEO-rapport genoemd. Als er heel veel geld door Nederland stroomt en je totaal niet meer weet waar het over gaat, wie of wat zit daar dan achter? Er zijn ook reputatierisico's voor Nederland. Daar moeten wij ook voortdurend op letten. Je zult dus altijd een balans moeten vinden.

Mevrouw De Boer miste nog enkele antwoorden op vragen over ontwikkelingslanden. Zij gaf ook aan dat investeringen schadelijke neveneffecten kunnen hebben. Investeringsbeschermingsovereenkomsten op zich hebben geen schadelijke neveneffecten. Belastingverdragen, mits goed geformuleerd en met antimisbruikbepaling, die goed toegepast worden door de belastingdiensten, hebben ook geen schadelijke neveneffecten. Zij hebben als effect dat er goed wordt geïnvesteerd. Er zijn echter altijd lieden die zich daar niets van aantrekken of die bepaalde legale routes misbruiken puur en alleen vanuit eigenbelang. Als daaruit milieuschade voortvloeit, moet zo'n bedrijf worden aangepakt en moet het zich niet kunnen verschuilen achter investeringsbeschermingsovereenkomsten. Als er sprake is van landroof, moeten wij zo nodig de autoriteiten in dat land ondersteunen. Volgens mij moeten wij de belastingverdragen en het Nederlands fiscaal stelsel daar nu echter niet mee belasten. Als ik voor elk nieuw belastingverdrag of voor elk belastingverdrag waarover wordt heronderhandeld, een impactassessment zou moeten laten maken, kom ik waarschijnlijk niet tot nieuwe verdragen. Landen zullen zelf een aantal punten opwerpen. In het begin van het jaar publiceren wij het programma waarin staat met welke landen we allerlei gesprekken aanknopen. Het mooie daarvan is dat ngo's en andere ministeries ons allemaal weten te vinden. We zoeken hen zelf ook op om punten te adresseren die van belang zijn, ook in het kader van verdragsonderhandelingen. Dat hoeft ik wat mij

betreft niet verder te institutionaliseren. Die gesprekken lopen goed. Alleen al de gesprekken die ikzelf voer met de collega's op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, voorheen staatssecretaris Knapen en nu minister Ploumen, verlopen meer dan uitstekend. Dat blijkt overigens ook uit de aanpak die we in augustus hebben geschetst. Ik ga ook met collega Ploumen op pad om te kijken naar de dingen waar wij gezamenlijk kartrekker van zijn. Als collega Ploumen een signaal heeft gekregen van een ngo dat de onderhandelingen voor een belastingverdrag raakt, weet ik zeker dat het goed geadresseerd zal worden, ook al hadden wij dit signaal zelf nog niet opgepakt.

De **voorzitter**: Mevrouw De Boer, kunt u het heel kort houden?

**

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Ja, ik houd het heel kort. Ik dank de staatssecretaris voor zijn antwoord. Dit was inderdaad het antwoord dat ik nog miste. Ik snap dat er niet voor elk verdrag een uitgebreid impactassessment gemaakt kan worden. Mijn oproep was meer om ervoor te zorgen dat ernaar wordt gekeken en dat het erbij wordt betrokken. Ik begrijp dat de staatssecretaris zegt: dat gebeurt al en dat zullen we blijven doen. Ik heb signalen dat dit niet altijd het geval is. Ik zal overwegen of ik mijn motie op letter H zal aanhouden of niet, maar ik ben in elk geval blij met de beschrijving van de aanpak van de staatssecretaris.

Staatssecretaris **Weekers**: Dat stel ik zeer op prijs. Als mevrouw De Boer nu of zolang ik deze verantwoordelijkheid draag, signalen heeft, vraag ik haar niet te aarzelen om even een telefoontje te plegen. Dan kunnen we die signalen oppakken. Dan kan er in elk geval wat mee worden gedaan.

Voorzitter. Ten slotte kom ik op de inbreng van mevrouw Sent.

De **voorzitter**: Mijnheer Essers, heel kort.

**

De heer **Essers** (CDA): Ik houd het heel kort. Ik had ook nog gevraagd naar een vergelijking met het Verenigd Koninkrijk. Die vraag mag wat mij betreft ook op papier worden beantwoord. Ik ben wel zeer geïnteresseerd in deze vergelijking.

Staatssecretaris **Weekers**: Je kunt fiscale stelsels summier maar ook heel uitgebreid met elkaar vergelijken. Elk stelsel is immers anders. Maar de heer Essers duidt misschien op de vraag wat het Verenigd Koninkrijk allemaal heeft ondernomen en of het inmiddels een aantal zaken heeft overgenomen waarmee het ons de loef probeert af te steken. Ik zal dat voor de Kamer op papier zetten, maar dat doe ik dan wel zo kort mogelijk. Ik zal heel even schetsen welke nieuwe instrumenten het Verenigd Koninkrijk de afgelopen jaren heeft ingezet en welke koers het volgt. De conclusie is in elk geval dat wij nog niet slechter af zijn,

integendeel, maar dat we wel buitengewoon alert moeten blijven.

Mevrouw Sent vroeg naar de substance-eisen. Een en ander moet inderdaad wel vlees op de botten hebben. De eisen zijn goed beschreven. Zaken kunnen inderdaad worden uitbesteed aan een trustkantoor. Het SEO-rapport heeft ook aandacht besteed aan wat die sector uiteindelijk betekent voor de Nederlandse economie. Er moet dus wel worden voldaan aan de eisen zoals we die hebben opgeschreven. Daarnaast worden er ook zorgen geuit door sommige bedrijven. Zij zeggen dat ze niet zeker weten of ze nog aan de substance-eisen voldoen als ze bijvoorbeeld de boekhouding uitbesteden aan India of aan een ander land. De boekhoudeisen staan immers in de wet. Ik zit er vrij simpel in. Als de boekhouding voor het hele concern in India zit, zou het een beetje raar zijn als we zouden zeggen: voor deze specifieke schakelvennootschap die u naast een aantal andere reële activiteiten in Nederland hebt, moet de boekhouding wel in Nederland worden gehouden. Ik wil dus voor een zodanige benadering kiezen dat wel wordt bekeken hoe het in elkaar zit in het hele concern en of het concern als zodanig voldoende nexus heeft met Nederland en of het bepaalde activiteiten heeft. Zo heeft een koffiebrander die eerder in dit debat werd genoemd, in Nederland zijn enige niet-Amerikaanse koffiebranderij staan. Die economische activiteit hebben wij dus wel mooi in dit land. Als een gelieerde onderneming als schakelonderneming fungeert, zou je anders kunnen omgaan met de boekhoudeis dan als een bedrijf verder helemaal niets met Nederland heeft en er hier alleen een schakelvennootschap bestaat. Ik zie mevrouw Sent instemmend knikken. Zij vindt dus dat dit toch een verstandige benadering is.

Mevrouw Sent heeft nog gevraagd wanneer de brief over de moeder-dochterrichtlijn wordt verstuurd, waarin ook zal staan wat de Nederlandse inzet is. Zoals ik al heb gezegd in reactie op de heer Elzinga, stuur ik die brief op een zo kort mogelijke termijn, bij voorkeur voor volgende week dinsdag. Mocht dat niet lukken, dan zal het een week later zijn. Ik zeg er wel bij dat dit proces in Europa eerst in ambtelijke werkgroepen aan de orde is. We hebben dus nog niet volledig zicht op de positie van allerlei andere lidstaten. Dit proces is dus nog echt in beweging. Ik zal de Kamer echter datgene schrijven wat ik erover kan schrijven.

Ik zal nog kort ingaan op de additionele maatregelen die mevrouw Sent heeft voorgesteld. Ik meen dat ik de maatregel country-by-country reporting in mijn algemene inleiding al had genoemd. Ik kom op de zes maatregelen van mevrouw Sent, namelijk het vergroten van transparantie ...

De **voorzitter**: Kunt u dat binnen vijf minuten doen, staatssecretaris?

**

Staatssecretaris **Weekers**: Zeker.

Mevrouw Sent sprak over algemene antimisbruikbepalingen. Ik heb al eerder

aangegeven dat wij die in feite al hebben doordat rechters het beginsel van *fraus legis* toepassen. Dat komt kort gezegd op het volgende neer. Als de constructie kunstmatig is en alleen maar gericht is op fiscale gevolgen die in strijd zijn met de bedoeling van de regel, wordt erdoorheen gekeken.

Mevrouw Sent had het over het vergroten van transparantie door bijvoorbeeld *country-by-country reporting* voor te schrijven. In OESO-verband loopt een project waarbij we proberen ervoor te zorgen dat de belastingdiensten aan elkaar relevante gegevens doorgeven. Vanuit mijn verantwoordelijkheid vind ik dat het allerbelangrijkste. Ik heb te waken over een richtige belastingheffing. Daarvoor is het van belang dat de Nederlandse Belastingdienst informatie heeft, ook van andere belastingdiensten, over ondernemingen die hier gevestigd zijn en omgekeerd. Het project is nog in een heel pril stadium, maar dat wordt verder doorontwikkeld.

Er is nog een andere discussie over *country-by-country reporting*. Die discussie wordt in Europees verband gevoerd door de minister van Veiligheid en Justitie. Het gaat hierbij om de vraag of bedrijven aan het grote publiek moeten ontsluiten waar ze welke belasting betalen. Ik vind dat een lastig punt omdat het negatieve implicaties zou kunnen hebben. Dat kan concurrentiegevoelige informatie opleveren. Bedrijven die in derde landen gevestigd zijn, zouden daarvan kunnen profiteren. Er zijn landen die totaal niets op papier willen hebben over de opbrengsten uit de mijnbouwindustrie, olie- en gaswinning. Ik heb het bijvoorbeeld over landen in Azië. Ik zal geen namen noemen. Moeten wij dan wel aan bedrijven die hier actief zijn, voorschrijven dat ze bepaalde fiscale gegevens aan het grote publiek moeten ontsluiten, zodat die gebruikt kunnen worden in het kader van concurrentie? De Nederlandse regering steunt de initiatieven maar wil wel een impact assesment, uitgevoerd door de Europese Commissie. Ik heb in de Tweede Kamer gezegd dat ik de collega van Veiligheid en Justitie te zijner tijd zal rapporteren over de voortgang, maar we zijn er nog niet over uitgepraat. Dan weet deze Kamer in elk geval waar wij staan.

Dan de vraag over het verbeteren van het toezicht op de uitvoering van bestaande regels. Ik heb geen aanwijzing dat het toezicht nu tekortschiet, maar als wij werken aan strengere internationale regels, is het niet goed als wij bestaande regels niet handhaven. De heer Essers sprak vooral over het toezicht op de *ruilings-* en *substance-eisen*, naar aanleiding van mijn brief van afgelopen augustus. Ik heb inmiddels maatregelen laten opnemen in de toezichtparagraaf van het jaarplan van het APA/ATR-team, omdat er wat dat betreft verscherpte aandacht nodig is.

Volgens mij heb ik daarmee de meeste zaken wel behandeld.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik dank de staatssecretaris.

Ik stel voor, volgende week dinsdag te stemmen over de ingediende moties, tenzij die worden aangehouden. Maar dat horen wij dan wel.
**

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Ik schors de vergadering voor een enkele minuut, in afwachting van de komst van de minister voor Wonen en Rijksdienst, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën. De minister van Economische Zaken is al binnen.
**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!POC-rapport Verbinding verbroken?

Aan de orde is de behandeling van:

- het POC-rapport "Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten" en de kabinetsreactie daarop (C).

De **voorzitter**: Ik heet de minister voor Wonen en Rijksdienst, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Economische Zaken en de minister van Financiën van harte welkom in de Eerste Kamer.
**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Flierman** (CDA): Voorzitter. Wij bespreken vandaag de reactie van de regering op het onderzoek van onze eigen commissie inzake privatisering en verzelfstandiging. Uiteraard danken we de regering voor haar reactie op dat rapport. Met die dankbetuiging wil de CDA-fractie echter niet gezegd hebben dat we inhoudelijk tevreden zijn over de reactie. Integendeel, wij vinden de reactie nogal mager. De voornaamste boodschap van de regering lijkt te zijn: we hebben beleid, we formuleren beleid, en verder zijn we het graag met u eens over uw eigen aanbevelingen voor uw eigen werkwijze. Ik kom daar uiteraard op terug.

In onze inbreng bij het debat over het rapport zelf heb ik onder meer gevraagd naar een scherpe duiding van het begrip "publiek belang". Dat begrip kan en kon in onze ogen uiteindelijk slechts politiek worden gedeut. Het kabinet wijdt in zijn reactie ook de nodige woorden aan het publiek belang en erkent dat er de afgelopen jaren misschien zo nu en dan te weinig aandacht voor het publiek belang is geweest. Ik zou graag van de regering horen hoe zij het publiek belang definieert, en in welke zin de overheid de afgelopen jaren wat dat betreft tekort is geschoten. En één stap concreter, is bijvoorbeeld een kleinere overheid, dus een kleiner deel van het nationaal inkomen dat

door de overheid wordt besteed en herverdeeld, een publiek belang? Is een lagere lastendruk of, voorlopig een stabiele lastendruk, een publiek belang? Ik hoor graag de opvatting van de regering.

De regering heeft bij haar aantreden een Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen ingesteld. Zou de regering ons iets kunnen vertellen over de werkzaamheden van die commissie? Is daar het publiek belang gedefinieerd, en tot welke conclusies is dit gezelschap inmiddels gekomen?

We hebben in onze inbreng voorts aandacht gevraagd voor de deels onuitgesproken gedachte van de commissie dat meer sturing en toezicht door de overheid tot een beter resultaat leidt, een stelling waar mijn fractie de nodige twijfels bij had en heeft. Hoe ziet de regering dat? Is aansturing door het Rijk effectiever dan andere aansturingsvormen?

Deze regering is terughoudend bij het instellen van nieuwe zbo's, en wil in beginsel geen raden van toezicht bij dergelijke organisaties accepteren. Ik leid daaruit af dat de regering liever voor directe controle en sturing kiest. Kan zij dat bevestigen of weerspreken? In dat kader viel ons in de reactie van de regering ook op dat zij vindt dat horizontale verantwoording van zbo's de verticale relatie met de minister niet in de weg mag zitten. Volgens mijn fractie duidt ook dit erop dat deze regering, inclusief de liberale ministers, eerder voor een krachtige interveniërende dan een terughoudende overheid is. Mijn fractie had die horizontale verantwoording nu juist wel toegejuicht omdat dat volgens ons veel meer recht doet aan de hedendaagse complexe samenleving, en aan directe relaties tussen publieke instellingen en hun omgeving, burgers, klanten enzovoorts. We hadden erbij gezegd dat dat wel consequenties heeft voor de sturing door de regering. Helaas, van een dergelijke inperking van de eigen rol is deze regering dus niet gediend.

Kan de regering nog eens uiteenzetten wat ten principale haar standpunt is? Als de overheid ergens over gaat, dan voert ze die taak zelf uit en heeft zij alle zeggenschap, zo niet dan laat ze het over aan de private markt en bemoeit zij zich er niet mee. Of is de samenleving inmiddels zo complex dat allerlei tussenvormen tussen directe en volledige aansturing enerzijds en het marktmechanisme anderzijds ook wenselijk zijn, en moet de overheid een manier vinden om daarmee om te gaan en daarbij ook een inperking van haar eigen bevoegdheden en van haar eigen sturings- en besluitvormingsruimte accepteren? Het moge duidelijk zijn waar de CDA-fractie staat, maar wij horen graag ook de opvattingen van de regering.

Wat betreft de zelfstandige bestuursorganen wordt verwezen naar een lopende doorlichting. Inmiddels is er in ieder geval vanuit ABDTOPConsult een notitie over dit thema beschikbaar, een rapport dat overigens nog behoorlijk kritisch is over de manier waarop de departementen "hun" zbo's en agentschappen aansturen. Komt er een reactie op dat rapport naar de Kamers van het parlement? Ook over de manier

waarop de regering wil omgaan met staatsdeelnemingen is inmiddels een beleidsnotitie beschikbaar, die ook niet uitblinkt door een heldere lijn, want de voornaamste boodschap luidt: we zullen het per geval bezien.

Een ander aspect waar we in het debat vorig jaar stil bij stonden, betreft de rol van het parlement zelf. Het komt nogal eens voor dat het parlement zich tijdens en na verzelfstandigings- of privatiseringsoperaties niet aan zijn rol houdt en een op zich helder concept vervuilt, bijvoorbeeld door tijdens de besluitvorming specifieke voorwaarden te stellen die de beoogde armslag van de verzelfstandigde organisatie inperken, of door achteraf op allerlei incidenten te reageren en onmiddellijk om maatregelen van de kant van de regering te vragen. De onderzoekscommissie wees daar al op, maar de regering gaat er in haar reactie aan voorbij. Ik zou er toch graag iets over vernemen.

Het kabinet is het op veel punten eens met de commissie en neemt de meeste aanbevelingen dan ook over. Zo zullen we privatiseringen beter monitoren, een klachtrecht voor de burger introduceren, ook in de overgangsfase, en bij nieuwe processen een nulmeting uitvoeren. Hoe moet ik me overigens een nulmeting voorstellen als die eerder kwalitatief dan kwantitatief is? Kan de regering ons dat toelichten? Opmerkelijk vonden wij ook de belofte van de regering om het besliskader van de parlementaire onderzoekscommissie "bij voornemens tot privatisering te gebruiken als checklist ten behoeve van het adequaat informeren van het parlement". Dat is natuurlijk prima, maar gaat het kabinet die checklist ook gebruiken bij de eigen afweging en besluitvorming? Daar was hij namelijk volgens mij in de eerste plaats, of in ieder geval ook, voor bedoeld.

Helaas worden alle aanbevelingen die tot verandering aan regeringszijde zouden leiden, afgewezen of beperkt uitgelegd. Ik wees al op de terughoudendheid ten aanzien van horizontale verantwoording en intern toezicht bij zbo's. Er komt ook geen algemene verantwoordelijkheid voor privatiseren en dergelijke bij de minister voor Rijksdienst. Wel zullen de betrokken ministers voortaan "meer gezamenlijk optrekken en richting parlement communiceren". Bovendien "wil het kabinet graag een bijdrage leveren aan de informatiebehoefte van beide Kamers door hen vroegtijdig van relevante informatie te voorzien". Zijn dat nu majeure toezeggingen of hoort dat gewoon zo, en is het bladvulling om het nog maar eens op te schrijven?

Ik kom toe aan mijn laatste thema. Het werk van onze commissie ging in essentie om de vraag of activiteiten die een groot publiek belang vertegenwoordigen -- ik ga nu niet opnieuw in op de politieke vraag hoe je dat belang definieert -- in het verleden niet te gemakkelijk op afstand van de overheid zijn gezet. Het gaat dus om de vraag wat de overheid in essentie zelf moet doen of zelf in belangrijke mate moet aansturen en wat je aan de markt of aan de samenleving, het middenveld, kunt overlaten.

In dat opzicht zien we de afgelopen jaren ook een tegenbeweging, waarbij de overheid taken ter hand neemt die naar onze overtuiging uitstekend door de markt kunnen worden uitgevoerd. De overheid doet dat ook als dat aanzienlijk duurder is dan wanneer de markt het zou doen. In tijden van bezuinigingen enerzijds en de noodzaak om de marktsector verder te stimuleren anderzijds, is dat een wel een heel bijzondere zaak, die ons buitengewoon heeft verbaasd.

Het gaat daarbij om zeer uiteenlopende activiteiten. De website van de Werkmaatschappij, onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken, geeft een aardig beeld van de bedrijfsmatige taken die de overheid weer ter hand heeft genomen. Naast schoonmaak en beveiliging lees je er bijvoorbeeld over koeriersdiensten, ICT-dienstverlening en drukwerk. Dat is in het licht van onze discussie van vandaag wel een heel bijzondere situatie: we hebben de staatsdrukkerij geprivatiseerd en richten onder de naam VijfKeerBlauw weer een eigen bedrijf op. We privatiseren het rijkscomputercentrum, en richten een IT-servicedienst op. We privatiseren het rijksopleidingsinstituut en hebben inmiddels weer zo'n twintig eigen academies. In sommige gevallen is dat laatste misschien nog enigszins begrijpelijk. In andere gevallen, echter, is het volstrekt onbegrijpelijk, tenzij bedoeld om overtollige ambtenaren aan het werk te houden. Opmerkelijk is ook nog dat deze "bedrijven" -- tussen aanhalingstekens, welteverstaan -- hun diensten blijkens de al genoemde website inmiddels ook aanbieden aan andere overheden, zoals gemeenten. Zo gaan zij de facto de markt op.

Al dit soort interne dienstverleners hebben altijd een voordeel ten opzichte van private aanbieders, omdat ze niet behoeven te voldoen aan allerlei eisen die het Rijk bij aanbestedingsprocedures aan private aanbieders stelt, zoals verzekeringen, accreditaties, ISO-certificering, het voldoen aan fiscale verplichtingen en financiële deugdelijkheid. Bij de interne dienstverleners van het Rijk is dat allemaal wat gemakkelijker. Daar staat de belastingbetaler immers uiteindelijk wel garant.

Mijn fractie vraagt zich af of aan al deze gevallen een reële en deugdelijke businesscase ten grondslag heeft gelegen die aantoont dat inbesteden verantwoord was. Zeker de minister voor Wonen en Rijksdienst, een bedrijfskundige, zal toch niet zonder deugdelijke businesscases aan de slag zijn gegaan? In tijden waarop je op allerlei belangrijke voorzieningen moet bezuinigen, kan het onzes inziens niet zo zijn dat er publieke middelen worden besteed als de marktsector het beter en goedkoper kan doen.

Het lijkt er echter op dat we hier met een betrekkelijk autonoom proces van doen hebben. Bij zelfstandiging is wetgeving en besluitvorming in het parlement aan de orde, maar het proces van inbesteden en de ontwikkeling van een nieuwe uitvoerende organisatie op rijksniveau lijken zich in stilte te voltrekken, uit het zicht van het parlement. Wie is eigenlijk op kabinetsniveau

probleemeigenaar of verantwoordelijk voor dit proces? We zagen al dat het kabinet één coördinerend minister voor privatiseringen van de hand wijst, maar is misschien een coördinerend minister voor het inbesteden wel een goede gedachte? De meest gerede kandidaat voor die functie, de minister voor Rijksdienst, is hier aanwezig. We horen graag zijn reactie.

Wij vragen ons ook af hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot de Mededingingswet, met name tot de aanvullingen die in 2011 onder de noemer "markt en overheid" zijn toegevoegd om de marktsector te beschermen tegen oneerlijke concurrentie vanuit de overheid. Handelt de regering in dit opzicht nu niet tegen haar eigen wetgeving? Hoe verhoudt deze ontwikkeling zich tot het verbod op bevoordeling? Naast de algemene bepalingen van de Mededingingswet zijn er ook nog de specifieke wetten waarmee vroegere rijksdiensten werden verzelfstandigd. Deze bevatten ook bepalingen en overwegingen die er toch op duiden dat het Rijk zijn vroegere dochters niet zal gaan beconcurreren.

Voorzitter, om tijd te besparen heb ik niet na elke vraag die ik zojuist formuleerde een reactie van de regering gevraagd, maar die verwacht ik wel. Mijn fractie wil juist graag een heel heldere reactie op deze bizarre ontwikkeling. Wil de regering eigenlijk wel een kleinere overheid? Hoe verhoudt zich deze ontwikkeling tot de hervormingsagenda van het kabinet? Is er een afwegings- en besluitvormingskader dat bepaalt in welke gevallen je gaat inbesteden of zaken zelf gaat doen? We constateren vandaag dat een dergelijk kader heel zinvol is in geval van verzelfstandiging, maar het zou ook heel wenselijk zijn bij de omgekeerde beweging, dus bij inbesteden of insourcen. Is of komt er zo'n kader? Zo ja, dan zouden we dat kader graag willen zien en bespreken. Kan de minister ons dat toezeggen?

De heer **Thom de Graaf** (D66): Een groot deel van de vragen van de heer Flierman maak ik graag ook tot de mijne, maar ik vraag mij wel af hoe ver zijn kritiek reikt. Eerdere kabinetten hebben bijvoorbeeld interim-management in eigen huis georganiseerd, in plaats van voortdurend een beroep te moeten doen op externe bureaus voor interim-managers. Ook vonden zij het beter om het organisatieadvies intern te organiseren, zodat niet voortdurend organisatieadviesbureaus moesten worden ingehuurd. Overigens werd daar dan heel hard over geschreeuwd door die organisatieadviesbureaus, die het oneerlijke concurrentie vonden. Ik heb dat echter nooit als een groot probleem gezien; ik vond het eigenlijk wel logisch dat de overheid haar eigen talenten niet verspilt. Hoe ver gaat de kritiek van de heer Flierman op dit punt: een overheid die het zelf doet in plaats van het aan de markt te vragen?

De heer **Flierman** (CDA): Het is natuurlijk moeilijk om hier en nu een exacte grens in te trekken. Daarom is juist een afwegingskader voor besluitvorming dienaangaande zo interessant. Zo'n afwegingskader zouden we graag zien. Het is

evident dat het Rijk juist in de sfeer van organisatieadvies een aantal zaken zelf in huis heeft. Ik vraag mij echter af of drukwerkverzorging nou per se een taak is die de rijksoverheid zelf moet verzorgen. Of neem het voorbeeld van de rijksacademies. Het is evident dat sommige opleidingen voor rijkspersoneel bijna niet anders kunnen worden verzorgd dan door het Rijk zelf. Ik noem de Politieacademie en de Nederlandse Defensie Academie, en wellicht past de belastingacademie hier ook bij. Als het Rijk echter zelf cursussen aanbiedt over mediation bij arbeidsconflicten, denk ik dat dat zaken zijn die ook onderwijsinstellingen en opleidingsinstituten in allerlei vormen en gedaanten uitstekend zouden kunnen aanbieden. Wil je een kleine, slagvaardige overheid hebben, dan lijkt het mij van belang dat je dergelijke cursussen door marktpartijen laat geven. Hoe je het ook wendt of keert, als je uitvoerende onderdelen in je organisatie haalt, vragen die om aandacht. Daarmee creëer je risico's en bestuurlijke drukte, waaraan de regering of de minister vervolgens weer aandacht moet besteden. Die aandacht kan volgens mij beter aan andere zaken worden besteed.

Voorzitter. Zoals gezegd is de hoofdlijn van de reactie van het kabinet eigenlijk dat het verwijst naar lopend beleid zoals vastgelegd in het regeerakkoord en diverse bestaande of komende rapporten. Over de wenselijkheid van een grote of kleine overheid, of over de manier waarop de overheid in de hedendaagse samenleving wil besturen, lees je niets. Stilzwijgend lijkt het kabinet onder leiding van een liberale premier en een liberale minister voor de rijksoverheid te koersen in de richting van een meer interveniërende en grotere overheid, die ook weer allerlei zaken uitvoert waarin de marktsector prima kan voorzien. Daarmee krijg je geen ereplaats in de fotogalerij van het Thorbeckehuis!

In onze inbreng in het debat met de commissie heb ik namens de CDA-fractie nadrukkelijk erop gewezen dat wij naast markt en overheid veel ruimte zien voor het middenveld, voor zelforganisatie door burgers en voor eigentijdse, meer hybride vormen van organisatie. Dat soort organisatievormen moeten we juist koesteren, want ook die dragen bij aan wat tegenwoordig een participatiemaatschappij heet. Daarom is het jammer dat de regering op dit soort punten zwijgt. Ik heb hiervoor geprobeerd de regering op een aantal punten tot een duidelijker reactie te bewegen. We wachten dan ook de reactie van de regering met veel belangstelling af.

*N

De heer **De Lange** (OSF): Voorzitter. Ik spreek deze bijdrage uit mede namens de Partij voor de Dieren. Evenals mijn voorganger zal ik niet aan het eind van elk blokje van mijn betoog om een reactie vragen, eveneens om tijd te sparen, maar uiteraard is de bedoeling van het aan de orde stellen van die dingen dat die reacties wel komen. Die wacht ik op voorhand dus met belangstelling af.

Als voormalig lid van de onderzoekscommissie die in opdracht van de Eerste Kamer het rapport *Verbinding verbroken?* heeft opgesteld, dat op 30 oktober 2012 is gepresenteerd, is het me een genoegen hierover nu met een aantal ministers van gedachten te kunnen wisselen. Bovendien valt er het nodige te bespreken. Laat me maar meteen ter zake komen.

In zijn reactie van 25 maart 2013 is het kabinet in veel opzichten positief over het rapport. Dat stemt natuurlijk tot tevredenheid, maar waar het werkelijk op aankomt, is hoe open het kabinet zich opstelt en wat het met de diverse aanbevelingen gaat doen. En dat valt niet in alle opzichten mee. Bij goede lezing van de kabinetsreactie valt vooral de defensieve opstelling op. Op diverse punten wordt betoogd dat aanbevelingen uit het rapport in wezen al door het kabinet uitgevoerd worden, zij het op een iets andere manier. Dat is naar de mening van onze fracties niet altijd overtuigend. Meer commissies is niet noodzakelijkerwijs een adequaat antwoord op de problematiek. Ik zal me echter vooral richten op een paar hoofdpunten.

In het rapport wordt onderbouwd aanbevolen om de regie voor projecten op het gebied van privatisering en verzelfstandiging te leggen bij een enkel ministerie, en wel het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en om de uitvoering van besluiten hieromtrent bij een persoon of instantie binnen dit ministerie te leggen. Uiteraard dient dit ministerie dan ook de nodige doorzettingsmacht te krijgen. Het kabinet neemt deze aanbeveling niet over en beargumenteert dat door te stellen dat "er grote onderlinge verschillen bestaan tussen privatiseringen en verzelfstandigingen in aanleiding, focus en problemen. De gevolgen van verzelfstandiging zijn wezenlijk anders dan die van privatisering." Daar kan de onderzoekscommissie het natuurlijk alleen maar mee eens zijn. Na het geven van een aantal argumenten kiest het kabinet ervoor om 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 Rijksoverheid verantwoordelijk is voor het beleid ten aanzien van verzelfstandiging. Ook de minister van Economische Zaken zal bij de problematiek betrokken worden, maar voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ziet het kabinet hier kennelijk geen rol weggelegd. Onze fracties betreuren dat. Het onttrekt zich aan onze waarneming of hier wellicht sprake is van de klassieke machtsstrijd tussen ministeries over bevoegdheden. Wel is voor ons duidelijk dat een schip van staat met diverse roergangers wellicht zal blijven voort dobberen, maar niemand weet dan nog waarheen. Een goed toneelstuk kent één regisseur.

Een ander opvallend punt is de houding van het kabinet ten aanzien van het door de onderzoekscommissie aanbevolen besliskader. Het kabinet wijdt eerst de nodige mooie woorden aan dit besliskader en doet vervolgens 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. In gewonemensentaal: als het parlement dat nou echt wil, dan zal het kabinet niet dwarsliggen; voor de eigen activiteiten heeft de regering echter haar eigen "integrale afwegingskader". Wat onze fracties betreft ondermijnt dit zo plooibaar geformuleerde standpunt van het kabinet in feite de bedoelingen die de onderzoekscommissie met deze aanbeveling had.

Sinds het rapport van de onderzoekscommissie heeft de wereld natuurlijk niet stilgestaan, ook niet op het gebied van privatisering en verzelfstandiging. Door het op afstand plaatsen van activiteiten waarmee een groot publiek belang gediend is, geeft de rijksoverheid dikwijls de mogelijkheid tot directe beïnvloeding en een belangrijk deel van de regierol uit handen. De burger heeft hier lang niet altijd begrip voor en stelt de overheid verantwoordelijk voor wat er maar misgaat in deze dossiers. De overheid heft vervolgens de handen ten hemel in machteloosheid. Dit dilemma, dat door de onderzoekscommissie helder aan de orde is gesteld, is door het benoemen ervan bepaald de wereld niet uit.

In het debat van vandaag wil ik een aantal dossiers aan de orde stellen waarin naar de mening van onze fracties ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden die een herijking van de regierol van de centrale overheid vereisen. In deze context is het nuttig, het verslag van de deskundigenbijeenkomst die door de Eerste Kamer georganiseerd werd op 3 juni 2013 en waarin werd ingegaan op de kabinetsreactie op het rapport Verbinding verbroken?, nog eens na te lezen. Ik zal een aantal casussen een voor een de revue laten passeren. Daarbij zal ook aan de orde komen dat in veel gevallen van een democratisch tekort gesproken kan worden, omdat de parlementaire mogelijkheden om controle uit te oefenen in feite gering zijn. En dat is verontrustend, zeker als het gaat om dossiers met een groot publiek belang.

De eerste casus -- het kan bijna niet missen -- is die van de Nederlandse Spoorwegen en het Fyrradebacle. De heer Chavannes heeft bij de expertbijeenkomst de problemen nog eens glashelder uiteengezet en daar is ondanks wat zijn naam zou kunnen suggereren, geen woord Frans bij. Als nu de tijdelijke balans opgemaakt zou moeten worden, is duidelijk dat het doorzetten van de privatisering indertijd de kosten niet heeft gedrukt maar de beïnvloedingsmacht van de overheid wel sterk heeft gereduceerd. Een 100%-aandeelhouderschap beheerd door het ministerie van Financiën is bepaald geen garantie gebleken voor het goed functioneren van een voor het publieke belang essentiële activiteit. Vergeleken met landen waar niet geprivatiseerd is, doet Nederland het hier aanmerkelijk slechter. Het wordt naar de mening van onze fracties de hoogste tijd om grondig lering te trekken uit dit vreugdeloze dossier en de regie erover nadrukkelijk weer terug te brengen bij de overheid. Dat zal geen sinecure zijn, omdat kennis van zaken op de betreffende

ministeries aanzienlijk geërodeerd is, maar dat doet niets af aan de noodzaak om met de nodige spoed orde op zaken te stellen.

Een ander dossier dat voor onze fracties reden tot grote zorg is, is dat van de zorg. Als er ergens van een enorm publiek belang sprake is, dan is het wel in de kwaliteit en de bekostiging van de gezondheidszorg. Bovendien los je dit hoofdpijndossier helaas niet op met een simpel aspirientje. Onze fracties maken zich bijzonder ongerust over de zich steeds verder uitbreidende rol van de zorgverzekeraars. Feit is dat waar aanvankelijk de zorgverzekeraars vooral een financiële functie vervulden, zij zich nu steeds meer ook op medisch inhoudelijk terrein begeven. De zorgverzekeraars zijn kennelijk gaan bepalen in hoeverre ziekenhuizen nog wel voldoende behandelingen van een bepaald type verrichten en of de kwaliteit nog wel aan de maat is. De zorgverzekeraars bepalen vervolgens of met een ziekenhuis nog wel contracten worden afgesloten. Natuurlijk zijn kwaliteitszorg en controle van groot belang, maar een te directe koppeling met private instellingen met een groot financieel belang, is naar de mening van onze fracties een slechte zaak.

Ook ten aanzien van de strikt financiële rol van de zorgverzekeraars valt wel wat op te merken. Er is een enorme en helaas erg ondoorzichtige concurrentie ontstaan met lage premies als lokmiddel. Tegelijkertijd wordt het basispakket steeds verder uitgekleed en worden de aanvullende verzekeringen, waar geen acceptatieplicht voor geldt, steeds duurder. Graag stelt het kabinet dat lagere ziektekostenpremies positief uitwerken op de koopkracht van de burger, maar wat verhoging van het eigen risico en duurdere aanvullende verzekeringen voor diezelfde koopkracht van met name ouderen betekenen, wordt bewust buiten beschouwing gelaten. De burger ziet door de bomen het bos niet meer, maar voelt aan zijn water dat het zaakje niet deugt.

Ook op het terrein van de gezondheidszorg wordt het de hoogste tijd dat de regie die de overheid uit handen heeft gegeven, weer terugkomt waar zij hoort: bij de overheid en bij de medische professionals. Zorgverzekeraars dienen zich te beperken tot waarom ze op aarde zijn, namelijk het verzekeren van zorg. De afgelopen paar jaar overzeiden, zijn we met de medisch inhoudelijke bemoeienissen van de zorgverzekeraars op een hellend vlak beland. Het is nog niet te laat voor de overheid om het heft weer in handen te nemen.

Een derde dossier dat om aandacht schreeuwt, is dat van de energie. Minister Kamp kan erover meepraten. Ook hier gaat het om een onderwerp met een enorme impact op het publiek belang. Ook hier zien we ontwikkelingen van een overheid die zichzelf op afstand geplaatst heeft en met een grote dosis machteloosheid naar de ontwikkelingen kijkt, tot onbegrip van de burger natuurlijk. Ga het de mensen maar vragen in Groningen. De NAM, met een enorm commercieel belang bij de gaswinning daar, heeft de problemen met die gaswinning jarenlang gebagatelliseerd, tot zij echt niet meer onder de letterlijk schokkende feiten uit kon. De geloofwaardigheid van de NAM,

en daarmee van de overheid, is uitgehold tot een niveau waarop alles wat nu nog beweerd wordt, wel erg hol klinkt. De overtuiging van de Groningers dat hun provincie vooral als wingewest gebruikt is, is dan ook buitengewoon begrijpelijk en helaas nog juist ook. Dit kabinet -- ik heb dat veel vaker gezegd -- heeft heel weinig oog voor de problemen van krimp die zich in veel regio's in Nederland voordoet met enorme financiële en sociale impact voor zeer veel burgers. Een echt beleid ten aanzien van het krimpprobleem is daarom buitengewoon urgent. De nu geldende autonome processen van een trek naar de Randstad en leegloop van regio's versterken deze problemen alleen maar.

Ook de rol van NUON en ENECO in het energiedossier roept veel vragen op. Ook hier weer het bekende beeld van een teruggetreden overheid die de regie uit handen heeft gegeven. Ook hier toenemende problemen die centrale sturing vereisen, die er in feite niet is. Toch zijn de financiële belangen gigantisch. De regeling Stimulering Duurzame Energieproductie beoogt over een reeks van jaren 18 miljard euro te reserveren ten behoeve van vooral windenergie. Curieus genoeg is dat bedrag niet in de rijksbegroting terug te vinden, maar wordt de burger langs een omweg het benodigde geld uit de zak geklopt. De overheid natuurlijk blij, maar de burger wat minder. Voor hen maakt het weinig uit of hij door de hond of de kat gebeten wordt. Door geleidelijke verhoging van de kosten voor gas en licht fungeren NUON en ENECO in feite als dependances van de Belastingdienst. En dan spreken we nog maar niet over het realiteitsgehalte van de plannen, waar nu zelfs het CPB kritisch over is. Ook in dit dossier is er alle aanleiding om op korte termijn tot een grondige herijking van de regierol van de overheid te komen.

Een laatste onderwerp dat ik kort aan de orde wil stellen, is dat van de decentralisatiedrift van dit kabinet. Formeel gaat het hier niet om privatisering of verzelfstandiging, omdat taken van het ene soort overheid naar het andere soort overheid worden overgeheveld. De parallel met Verbinding verbroken? is natuurlijk wel dat de centrale overheid de regie over wat opnieuw maatschappelijk cruciale zaken zijn, grotendeels uit handen geeft. Onze fracties hebben niet het gevoel dat de beschouwingen van de onderzoekscommissie die over het uit handen geven van de regierol veel zinnige dingen gezegd heeft, zwaar hebben meegewogen bij de besluitvorming over decentralisatie, waar met name de bezuinigingsmanie doorslaggevend is geweest.

Samenvattend: in veel dossiers die een geschiedenis van privatisering of verzelfstandiging hebben, zijn de problemen tot op de huidige dag groot. Het democratisch tekort waarvan onmiskenbaar sprake is, is een enorme belemmering voor effectieve parlementaire controle. Toch is juist de controlerende rol van het parlement cruciaal en is een assertieve opstelling van de volksvertegenwoordiging meer dan ooit nodig. Makke lammetjes eindigen doorgaans als lamskoteletjes. Daar is mijn fractie geen

voorstander van, maar zoals u zult begrijpen de Partij voor de Dieren nog veel minder.

*N

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Voorzitter. Er wordt weleens geklaagd over de hijgerigheid en hyperigheid van de hedendaagse politiek, maar het debat in deze Kamer over privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten laat zien dat het ook anders kan. Bijna drie jaar na de motie-Schuurman en bijna een jaar na de wat zuinige kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Kuiper spreken we vandaag met de regering. Goede wijn rijpt langzaam, zullen we maar zeggen.

Wie de verschillende stappen in het proces terugleest, ontdekt niet alleen een sterke consensus, maar ook een aantal belangrijke discussiepunten. De consensus is dat de relatie tussen overheid, samenleving en markt beweeglijk is en dat er zo veel vormen van verzelfstandiging en privatisering zijn dat we niet alles over één kam kunnen of moeten willen scheren. De consensus is ook dat publieke belangen publiek geborgd moeten worden. Ik hanteer daarbij maar de definitie van commissievoorzitter Kuiper: publieke belangen zijn die belangen die het functioneren van de samenleving als geheel ten goede komen. Maar ook die zijn fluide en onderling tegenstrijdig en kunnen alleen in concrete situaties worden afgewogen.

Het zal dus altijd op een bepaalde manier tobben blijven, omdat er geen one-size-fits-allkeuzes zijn en alle benaderingen ook zelf politiek gekleurd zijn. Daar komen dus de politieke meningsverschillen op tafel en die kwamen door het hele proces heen ook steeds naar boven. Aan de ene kant van het spectrum hoorden we stemmen die de markt meer vertrouwen dan de overheid en die daarom neigen tot "privatiseren, tenzij". Tijdens de expertmeeting klonk van VVD-zijde de dichotome uitspraak: "of de overheid gaat erover, of ze laat het los", waarbij de neoliberale voorkeur naar het loslaten uitgaat. Een mooi voorbeeld daarvan is ook de brief van VNO-NCW en MKB Nederland die onder het mom van "pragmatisch en rationeel" de lofzang zingen op de markt. Daartegenover stelde toen nog collega Smaling dat de gedachte "meer markt, minder overheid" eenzijdig, onnozel en kortzichtig is en dat er een scheefgroei in die richting is ontstaan. Weliswaar vond hij de dominantie van de overheid geen panacee, maar hij las in het rapport wel dat we terug moeten komen van de doorgeslagen marktwerking. En collega Koffeman maakte zich op vergelijkbare wijze boos om de privatisering van het hertenkamp in Epe.

Natuurlijk is het aantrekkelijk om stellig positie te nemen, maar zoals ik in het debat met de commissie heb benadrukt, vindt mijn fractie dergelijke eenzijdigheden niet zo nuttig. De bezuinigingsdoelstellingen van verzelfstandiging zijn vaak grotendeels optisch, want of de jaarlijkse €10.000 voor het hertenkamp nu betaald wordt door de overheid, het bedrijfsleven, vrijwilligers of donateurs, linksom of rechtsom betalen we het als samenleving met elkaar. Dat geldt voor heel veel

bezuinigingsdoelstellingen bij verzelfstandigingen. Of we het nu via de overheid doen of via andere kanalen, ten diepste is dat niet bezuinigen, maar slechts verleggen van de geldstromen. Daar kunnen goede redenen voor zijn, maar laat het debat dan gaan over die redenen en niet over bezuinigen sec, als dat betekent dat de rekening voor die gewenste belangen elders in de samenleving neerslaat.

Ook de efficiëntiedoelstellingen zijn discutabel, want zuivere markten bestaan bijna niet. En als ze bestaan, stroomt de winst die het oplevert -- soms ten koste van de publieke belangen -- vaak privaat weg naar bijvoorbeeld excessieve winsten en beloningen, torenhoge marketingkosten, of grootscheeps banenverlies. Omgekeerd: de klassieke overheidsdiensten waren soms enigszins inefficiënt en een wat zakelijker benadering kan dan behulpzaam zijn. Mijn fractie meent dat overheid, markt en samenleving elk een eigen bijdrage te leveren hebben aan de publieke belangen, met hun eigen tekortkomingen daarbij. Daarbij past geen dogmatische eenzijdigheid, maar zoeken naar balans.

De heer **Postema** (PvdA): Dit is een belangrijk punt. Ik geloof niet dat ik het met u eens ben.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Dat kan.

De heer **Postema** (PvdA): Als je naar een balans zoekt, kun je zomaar in het vage midden uitkomen. Is een van de aanbevelingen van de commissie nu juist niet om echt klare wijn te schenken: of de overheid gaat er wel over, of niet?

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Dat is te simpel gezegd. Het hangt namelijk af van de vraag hoe je het publieke belang definieert. Daar kom ik nog op. Maar iets specifiek voor dit moment: de beschikbaarheid van goed voedsel is een publiek belang. Dat kan via de markt prima geregeld worden en de overheidsbetrokkenheid daarbij beperken wij tot toezicht op de kwaliteit van het voedsel. Daarmee hebben we geen moeite.

De heer **Postema** (PvdA): Ik weet niet of u nu afstand neemt van de omschrijving die de onderzoekscommissie heeft gegeven van het begrip "publiek belang". Collega Flierman verwees daar al naar. Wat je onder publiek belang verstaat, is feitelijk een politieke keuze. Dat kan dus ook in de tijd wijzigen, want het is geen objectief gegeven maar een subjectieve invulling. Ik zou het dan logisch vinden om van u te horen dat, als je dat doet, je aan het eind van de dag zegt: hier gaan we over en daar gaan we niet over.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Dat vind ik dus weer te dichotoom. De overheid gaat in zekere zin over heel erg veel en over heel erg weinig. Dat zijn de keuzes die gemaakt worden.

De heer **Postema** (PvdA): U zegt dat u de invulling van het publieke belang de uitkomst van een politiek proces vindt, overeenkomstig de benaderingswijze van de onderzoekscommissie.

Vervolgens zegt u: eigenlijk gaat de overheid over bijna alles. Ik steun de liberalen in die dichotome benadering, want ze biedt wel de helderheid die veel mensen graag zien: waar gaan we over en waarover niet. U zegt met een breed gebaar dat we eigenlijk overal over gaan als overheid. Is dat niet juist een kwaal van deze tijd?

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Het had geholpen als de heer Postema mij even had laten uitspreken. Dan had ik uitgelegd dat we in zekere zin als overheid over heel veel gaan, maar dat we vervolgens moeten kijken hoe we dat doen. Dat is altijd gradueel. Op een aantal punten -- misschien moeten dat wel zo veel mogelijk punten zijn; daarin volg ik een deel van de liberale visie -- heeft de overheid niet meer dan een omtrekkende rol. Zij maakt duidelijk hoe de uitgangspunten of de randvoorwaarden, of iets in die richting, worden gegarandeerd. Naarmate je iets meer als een publiek belang definieert, zal het dichter bij de overheid komen. Ik geloof alleen niet dat dit dichotome verschillen zijn, maar graduele. Precies omdat het gradueel is, bezien we voortdurend in welke mate we iets een publiek belang vinden. Misschien is niet zozeer de vraag wat wel en niet publiek is, maar veel meer of het dichotoom of gradueel is. Juist omdat het gradueel is, naar mijn opvatting althans, zal het steeds onderwerp van debat zijn.

Voorzitter. Ik heb gezegd dat wij tot nu toe niet tevreden zijn met de uitkomsten van onze debatten. Ik heb bij herhaling gevraagd -- en doe dat vandaag weer, maar nu aan de regering -- wat de onevenwichtigheden zijn in de huidige benadering. Het is niet zo moeilijk om terugkijkend te zien dat er in de afgelopen 30 jaar op allerlei plaatsen onevenwichtige keuzes zijn gemaakt, maar er klinkt in het rapport en de kabinetsreactie toch te sterk door dat we dat nu allemaal wel in balans hebben. De structurele eenzijdigheden van vandaag hebben we echter, vrees ik, nog niet in beeld. Bij de expertmeeting zei professor De Vries dat er bij elk proces vanaf het begin dwarse denkers waren die voor gek versleten werden maar die het achteraf bij het rechte eind bleken te hebben. Ik heb toen gevraagd hoe je de gek en de profeet uit elkaar houdt, maar dat bleek wat te ingewikkeld. Het was zelfs zo ingewikkeld dat het verslag in de war is geraakt en die vraag is toegeschreven aan collega Vliegenthart. Ik vraag nogmaals aan de regering welke structurele eenzijdigheden zij ziet in onze hedendaagse benadering van processen van verzelfstandiging en privatisering. Omdat ik haar niet voor gek aanzie maar ook niet voor profeet houd, wil ik er een drietal voorleggen, waarbij ik het hele spectrum van verzelfstandiging en privatisering meeneem. Ik vraag dus om een reactie op die drie onevenwichtigheden.

De eerste onevenwichtigheid -- die sluit aan bij de interruptie van collega Postema -- betreft de vraag wat wel en niet als publiek belang wordt gezien. Het gaat in de kabinetsreactie over de brede weging van publieke belangen, maar papier is geduldig. Zodra het concreet wordt, blijken de publieke belangen te vaak in een smalle

economische zin te worden opgevat met de sleetse en misleidende retoriek van het huishoudboekje dat op orde moet. Ik neem een recent voorbeeld dat collega De Lange ook al noemde: de gaswinning in Groningen en de gevolgen daarvan voor de inwoners. Het lijkt evident dat het allereerste publieke belang een veilige leefomgeving is, maar die is al jaren niet meer gegarandeerd. Uiteindelijk heeft het kabinet na veel druk besloten om de gaskraan een klein beetje dicht te draaien, maar niet heel ver en niet meer dan tot het afgesproken langjarig gemiddelde. Dat is te weinig en te laat. Hoe kan het zijn dat er niet veel eerder is ingegrepen? Dat was toch een publiek belang geweest? Hoe kan het zijn dat de gaswinning de laatste tien jaar zo is opgeschroefd? Het antwoord lijkt mij eenvoudig: we verdienen eraan. Ik geef onmiddellijk toe dat je dit een publiek belang zou kunnen noemen, maar ik constateer dat de afweging van die belangen kennelijk primair economisch uitvalt totdat er drama's gebeuren. Zoals professor Boot zei bij de expertmeeting: let er bij het wegen van de publieke belangen op dat ook de belangen van de overheid zelf een goede afweging in de weg kunnen staan.

Een vergelijkbaar voorbeeld is de beslissing van dit kabinet om de maximumsnelheid rond de grote steden te verhogen. Het evidente publieke belang van schone lucht legde het af tegen het private belang van wat sneller doorrijden. Uiteindelijk moest de rechter eraan te pas komen, en niet de overheid, om dat terug te draaien.

Om dat soort redenen pleitte de commissie voor een maatschappelijke-impactanalyse, ook terugkijkend. Daar reageert de regering eigenlijk niet op. Ja, er is een Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen, zo hebben wij begrepen, maar is dat meer dan een manier om het debat te parkeren? Ik citeer maar even uit de brief van de regering: "Voorts heeft het kabinet bij zijn aantreden een Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen (MCVPB) ingesteld. De MCVPB houdt zich bezig met analyses van een aantal sectoren inclusief bijbehorende beleidsvarianten; tevens richt zij zich op verbindende en doorsnijdende onderwerpen die meerdere beleidsterreinen raken. De MCVPB zal ook de samenhang van beleid gericht op het borgen van publieke belangen bewaken. Daarmee sluit de taak van de MCVPB direct aan bij de behoefte van de onderzoekscommissie aan een samenhangende visie op het publieke belang." Wat staat hier nu eigenlijk? Wat wordt concreet bedoeld? Over welke sectoren hebben we het, over welke beleidsvarianten, over welke visie? Trouwens, wat is het eigenlijk voor commissie? Wie zitten erin? Wat doet zij? Wanneer komt zij met een antwoord? Is er misschien een tussenverslag? Dat zou ons helpen om zicht te krijgen op dit hele proces. Mensen die er verstand van zouden kunnen hebben, lijken er nog niet heel veel van gehoord te hebben. Als de ministeriële commissie zo belangrijk is voor dit hele debat, vraag ik de regering of wij er een tussenverslag van kunnen krijgen. Dat zou ons helpen om te beoordelen of het helpt. Kortom, zo vraag ik de regering, worden de publieke belangen

niet te vaak versmald tot economische belangen? En is daarmee niet automatisch de onbalans aan de orde omdat juist de niet-economische belangen kwetsbaar zijn in een samenleving waarin de markt dominant is en waartegen de overheid juist tegenwicht moet bieden?

De tweede onevenwichtigheid betreft de vraag of het marktmechanisme wel zo veel efficiënter en effectiever is dan het budgetmechanisme. Professor De Vries benoemde dat op die wijze. De bedrijfskoepels schrijven er in hun brief ronkende woorden over: "De markt noopt ondernemers om een hoge kwaliteit te leveren tegen een scherpe prijsvorming." Zoals gezegd komt een zuivere markt bijna niet voor en is een van de effecten dat er allerlei perverse prikkels ontstaan en geld weglekt. Ik denk aan marktwerking in de zorg en aan concurrentie tussen onderwijsinstellingen. Is daarmee de kwaliteit omhoog- en de prijs omlaaggegaan? Dat is zeer de vraag. Voor zover er prijsdalingen en kwaliteitsstijging zijn geweest, ligt dat in elk geval ook aan andere factoren. Ik zie heus wel dat er bijvoorbeeld op universiteiten -- ik werk zelf op een universiteit -- soms efficiënter gewerkt wordt door wat kritischer en bedrijfsmatiger te kijken. Ik zie echter ook een geweldige toename in de bureaucratie en verantwoordingsplicht. Er komen hele managementlagen bij. Het ondersteunend personeel wordt wegbezuinigd, met als concreet gevolg dat ik zelf als hoogleraar het uitvoerende werk aan het doen ben, van kopiëren tot het bijhouden van ziekmeldingen en vakanties. Hoezo efficiënter? Het is goedkoper, want het echte werk doe ik nu in het weekend, maar verder? De paradox is dat de inefficiëntie weer net zo onzichtbaar is geworden als in de klassieke karikatuur van een ambtelijke organisatie.

In de zorg moest marktwerking leiden tot betere zorg voor een lagere prijs, en dat alles onder regie van de zorgverzekeraars. Uit een recent VvAA-onderzoek naar de geldstromen bij zorgverzekeraars blijkt dat zorgverzekeraars veel minder transparant zijn dan ze zeggen en dan hun centrale rol zou vereisen, dat ze per jaar honderden miljoenen uitgeven aan acquisitie -- dat betreft reclame- plus afsluitkosten -- en een dik half miljard winst maken. Leidt het jaarlijkse overstapcircus werkelijk tot hogere kwaliteit en minder kosten of is het een heel dure manier om de markt te verdelen? Kortom, zo vraag ik de regering, heeft zij werkelijk zicht op de feitelijke inefficiëntie van een overheidsgestuurde versus marktgestuurde ordening? Welke perverse prikkels ontstaan er bij schijnbare marktsturing in een veld dat daarvoor niet geschikt is, zoals onderwijs of zorg?

De derde onevenwichtigheid is dat het toezicht lang niet overal en altijd adequaat georganiseerd is. In het debat is uitgebreid aan de orde geweest dat als de overheid meer op afstand komt te staan, ze niet meer op dezelfde wijze toezicht kan houden als daarvoor. Tegelijk blijven mensen wel van alles van de overheid verwachten, maar die kan dat niet langer waarmaken. De heer Chavannes zei het zo: "Keer op keer zie je dat de betrokken bewindspersoon verklaart dat hij het

zeer ernstig vindt, dat hij er niet over gaat, maar dat hij zal kijken wat hij kan doen. Dat geeft precies aan waar het probleem zit." Geldt dat in dergelijke gevallen bijvoorbeeld alleen voor de NS of ook voor de andere aanbieders op het spoor? Als het niet realistisch is om dat van de overheid te verwachten -- dat lijkt logischer naarmate een organisatie verder bij de overheid vandaan staat -- is de vraag hoe we dan de publieke belangen borgen en vormgeven aan de betrokkenheid van de mensen om wie het gaat, zoals treinreizigers.

De heer **Postema** (PvdA): Ik probeer het toch nog een keer, want ik herken heel erg wat u zegt. De verwijzing naar de heer Chavannes, die ik zelf straks ook nog zal aanhalen, is mij uit het hart gegrepen. Maar pleit dat nu juist niet voor veel meer duidelijkheid over wat wel een publiek belang is, dus een publieke taak, dus een publieke zaak, zodat geen enkele bewindspersoon of wie dan ook kan wegkruipen achter andere structuren? Zo ja, dan moeten we dat toch met elkaar afperken? Dat kan toch niet voor alles zo zijn?

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Dit is dus het probleem van een zwart-witbenadering. Het is niet of-of. Het is een kwestie van dat in de gradualiteit, naarmate het verder bij de overheid vandaan staat, het toezicht op een andere wijze moet worden geregeld. Dat is niet of-of, zo van: we hebben wel toezicht of we hebben geen toezicht, we laten los of we doen het helemaal zelf. Nee, in de verschillende stadia van privatisering en verzelfstandiging is er helemaal geen dichotomie. Daarover geeft het rapport van de commissie heel veel helderheid. Er is een grote gradatie, zoals in het debat met de commissie uitgebreid aan de orde is geweest, van meer of minder overheidsbetrokkenheid en dus van een verschuivende vorm van toezicht.

De heer **Postema** (PvdA): In termen van toezicht heb ik het niet zozeer over een dichotomie. Ik denk met u dat het toezicht goed geregeld moet worden. Dat is een onderdeel van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de publieke taak. Het gaat er niet zozeer om, daarin de verschillen op te zoeken. Het enige punt is dat, ongeacht de wijze waarop je het organiseert, ongeacht of je het een beetje op afstand plaatst of juist verder, je voor het geheel niet minder verantwoordelijkheid hebt dan wanneer je het dichterbij jezelf had gehouden. Dat is het punt dat ik probeer te maken. Volgens mijn fractie is het ontzettend belangrijk om helder te hebben -- dat moet je durven beperken -- wat het publieke belang is. Vervolgens kijk je naar de beste organisatievorm. Dan is de politiek en uiteindelijk het kabinet wel eindverantwoordelijk voor het totaal. Daar krijg ik graag nog een reactie van de heer Ganzevoort op.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Wij vervallen een klein beetje in herhaling in die zin dat ik moeite blijf houden met de zwart-witbenadering van de heer Postema. De heer Postema had het op een gegeven moment over een publieke taak, maar misschien versprak hij zich toen. Ik vind "publieke

taak" een smaller begrip dan een "publiek belang". Een publieke taak is iets wat de overheid zelf moet doen. Er zijn zaken die de overheid helemaal niet zelf hoeft te doen, maar dat wil niet zeggen dat de overheid dan geen enkele verantwoordelijkheid meer draagt voor wat er allemaal gebeurt. Alles wat wij in wetgeving vastleggen, zorgt ervoor dat geregeld wordt hoe de dingen in de samenleving gebeuren. Die dingen doen wij allemaal niet zelf, maar via de wetgeving sturen wij daar wel in. Naarmate het dichterbij komt en het meer een publieke taak wordt, een overheidstaak dus, heeft de politiek er natuurlijk meer over te zeggen. Nogmaals, in die gradatie zit volgens mij het verschil tussen ons. Het lijkt mij eerlijk gezegd ook een semantische kwestie, want ik mij niet voorstellen dat wij het heel erg oneens zijn. Wij kunnen daar nog wel op terugkomen in de tweede termijn, zodat wij zien of wij elkaar op dit vlak kunnen begrijpen.

Als een organisatie verder bij de overheid vandaan staat, zullen de publieke belangen op een andere wijze moeten worden geborgd. Ik denk dat ik nu qua zienswijze weer dicht bij die van de heer Postema kom. Licht niet een belangrijk deel van de frustratie erin dat het onduidelijk is wie erover gaat en hoe er kan worden bijgestuurd? Dit raakt aan de hele governance-discussie en de vele pijnlijke voorbeelden van raden van toezicht die onvoldoende deden wat ze moesten doen, namelijk toezicht houden. Ik hoor van toezichthouders die op afstand van de organisatie willen blijven, omdat ze anders niet onafhankelijk zouden zijn. We weten van toezichthouders die zo blind meegingen in megalomane projecten en financiële wensen van bestuurders dat ze vergaten wat het publieke belang van de organisatie was, waar zij nu juist toezicht op moesten houden. Met hun gebrekkige toezicht droegen zij eraan bij dat de organisatie omviel.

Kortom, zo vraag ik de regering, hoe wordt bij de verschillende vormen of gradaties van verzelfstandiging het toezicht op de publieke belangen en de stem van de direct betrokkenen geborgd? Hoe wordt in het afwegingskader tot een passende vorm van toezicht en governance besloten? Hoe wordt horizontale verantwoording aan stakeholders georganiseerd en gegarandeerd? Hoe wordt bovendien voorkomen dat toezichthouders zelf tekortschieten of uit de bocht vliegen? En nog iets breder: wat is volgens de regering bij de verschillende vormen en gradaties van verzelfstandiging de passende vorm van publieke verantwoording? Herkent de regering deze drie onevenwichtigheden in ons huidige perspectief en organiseert ze daarvoor tegenkracht?

Het hangt allemaal samen met de sterke neiging, zoals de commissie ook heeft beschreven, om de burger te reduceren tot enerzijds consument en anderzijds belastingbetaler. Het is inderdaad goed om te bedenken dat de overheid de burger diensten levert en hem dus klantvriendelijk moet bejegenen. En ja, het is goed om te bedenken dat overheidsbeleid uiteindelijk door de belastingbetaler wordt betaald, maar wat een armoe als we de overheid alleen benaderen als leverancier met

kritische klanten en aandeelhouders. De overheid is er voor het borgen van publieke belangen en ze wordt via de politiek door de burgers aangestuurd. Of het nu om reisdocumenten gaat, een groene leefomgeving, veiligheid, goed onderwijs of zorg, dit alles zijn uiteindelijk geen producten waarvoor de klant de goedkoopste leverancier zoekt, maar zaken die we met elkaar het beste publiek kunnen regelen. Uiteindelijk komt dit ook heel dicht bij de personen zelf: we willen namelijk helemaal niet vergelijken om te zien welke fysiotherapeut het goedkoopst is; we willen gewoon goede zorg.

Ik rond af met enkele vragen aan de regering die nog niet geformuleerd zijn rond deze drie onevenwichtigheden. Wat heeft de regering geleerd van de analyses van de onderzoekscommissie? Waarom degradeert zij het voorgestelde afwegingskader tot een checklist voor de communicatie? Deze vraag is al eerder gesteld. Waarom minimaliseert de regering het pleidooi om structurele evaluaties te houden tot een verwijzing naar de zbo's? Wat vindt zij van de discussie over een onafhankelijke toetsing van de afwegingen bij verzelfstandiging en privatisering? Wat gaat ze doen aan het herstellen van de verbindingen door aanvullende besluitvorming, sturing en adequater toezicht? Kortom, hoe zorgt de regering ervoor dat publieke belangen zorgvuldig geborgd worden, ook als zij er zelf niet meer over gaat? We zien uit naar de antwoorden.

*N

De heer **Bröcker** (VVD): Voorzitter. Mijn fractie dankt de regering allereerst voor haar constructieve reactie op de aanbevelingen van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging Overheidsdiensten. Deze reactie is naar de Eerste Kamer gestuurd, maar in de hele keten van de voorbereiding van het besluit tot verzelfstandiging tot aan de evaluatie daarvan speelt uiteraard ook de Tweede Kamer een belangrijke rol. Daar ligt toch het politieke primaat? Onze Kamer speelt meer een rol op afstand bij dit onderwerp. Kan het kabinet inzicht geven in of een taxatie maken van de gedachtewisseling over de voorstellen van deze commissie met de Tweede Kamer?

In mijn bijdrage wil ik namens de VVD-fractie kort de volgende vijf onderwerpen aan de orde stellen. Ten eerste ga ik in op de regierol bij privatiserings- en verzelfstandigingsprocessen, ten tweede op de hantering van het door de commissie ontwikkelde en voorgestelde besliskader in de praktijk. Ten derde bespreek ik de lopende evaluatie van de zelfstandige bestuursorganen, ook wel "zbo's" genoemd. Ten vierde ga ik in op het punt dat de heer Flierman ook al heeft opgebracht, namelijk de prolifererende ontwikkeling van inbesteding door de rijksoverheid. Tot slot vraag ik ook nog aandacht voor de lessen uit het rapport van de commissie die ook van belang kunnen zijn bij de verdere decentralisatie van rijksoverheidstaken naar lagere overheden. Dit laatste staat wellicht wat verderaf, maar ligt zeker

in het verlengde van het onderwerp dat wij vandaag hier behandelen.

De commissie heeft in haar rapport geconstateerd dat het ontbreken van een heldere regierol en een samenhangende visie op het publieke belang binnen de rijksoverheid een van de redenen is geweest voor de diversiteit en verschillen in het verzelfstandigings- en privatiseringsbeleid in de onderzochte periode. Voor meer consistentie in de besluitvorming is door de commissie een coördinerende en regisserende rol voor het ministerie van Binnenlandse Zaken geadviseerd, eventueel aangevuld met een expertisecentrum bij dit ministerie. In haar reactie op het rapport kiest de regering voor regie door middel van een Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen (MCVPB) om de specifieke expertise en kennis over marktordenings-, sturings- en toezichtsvraagstukken bij de departementen optimaal in te zetten. Zo wordt de specifieke expertise en kennis van het ministerie van Economische Zaken ingezet voor de marktordening, die van het ministerie van Financiën voor de staatsdeelnemingen en die van het ministerie van Binnenlandse Zaken voor de interne en externe verzelfstandiging van rijksdiensten. Mijn fractie hoort graag van de regering op welke wijze de rol van de coördinerend minister in deze ministeriële commissie in de praktijk zal worden vormgegeven. Wat voor veranderingen voorziet de ministeriële commissie in de werkrelatie of, zoals vermeld in het antwoord, "de samenspraak" van de regering met de vakdepartementen?

Inmiddels zit er bijna een jaar tussen de schriftelijke reactie van het kabinet en het debat dat wij vandaag voeren. Mijn fractie vindt het van groot belang dat het door de parlementaire commissie opgestelde en door het kabinet omarmde besliskader niet blijft bij een theoretische en met wijsheid omklede verhandeling, maar dat van het besliskader ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt in de praktijk bij de besluitvorming over privatiseringen en verzelfstandigingen. Met genoegen heeft mijn fractie dan ook kennis genomen van de brief van minister Dijsselbloem van Financiën waarmee hij de Tweede Kamer informeert over de toekomstplannen voor ABN AMRO, ASR en SNS REAAL. Geheel conform de derde stap in het door de commissie ontwikkelde besliskader heeft het kabinet in die brief het voornemen en ontwerp ter besluitvorming aan de Tweede Kamer voorgelegd, waarbij de Tweede Kamer in de gelegenheid is gesteld om in te stemmen met doorgaan op de ingezette koers. Datzelfde geldt voor de verwijzing naar het besliskader in de nota staatsdeelnemingen. Uit de reactie op het rapport blijkt echter dat het besliskader met name wordt opgevat als een instrument voor communicatie met de Eerste en Tweede Kamer, naast het Integraal Afwegingskader dat in de praktijk wordt gehanteerd. Mijn fractie zou graag zien dat er sprake is van een eenduidig besliskader. Het bestaan van meerdere uiteenlopende besliskaders was mede aanleiding voor het door de commissie ingestelde onderzoek. Kan het kabinet dit algemene besliskader nader

toelichten? Ziet het kabinet ruimte voor integratie van het integrale afwegingskader in het besliskader van de commissie?

Binnen mijn fractie zijn er bij de bespreking van onze inbreng vragen gerezen in relatie tot het beslis- of afwegingskader, met name als het gaat om het beschermen van de nationale veiligheid bij de privatisering van onze kritische infrastructuur. Dit onderwerp is de laatste tijd in de praktijk aan de orde geweest. In de afgelopen jaren is veel van onze kritische infrastructuur geprivatiseerd, zonder dat er altijd scherpe voorwaarden zijn gesteld ten aanzien van de beveiliging van deze structuur tegen sabotage en terroristische aanslagen. De risico's rond sabotage en terroristische aanslagen zijn in de loop der jaren aanzienlijk toegenomen. De tijden zijn veranderd en volgens mijn fractie is het noodzakelijk dat onze kritische infrastructuur wordt geherdefinieerd en beter wordt beschermd. Dat kost echter geld. Wie gaat dat betalen? Een groot deel van die infrastructuur zit nu bij private eigenaren. Graag een reactie van de regering op deze opmerkingen van mijn fractie.

In het rapport van de commissie wordt de ontwikkeling van zbo's beschreven. In de afgelopen decennia zijn er allerlei varianten van deze zelfstandige bestuursorganen ontwikkeld bij de verzelfstandiging van overheidstaken. Mijn fractie is positief over de doorlichting en evaluatie van zbo-land, met het doel om meer consistentie, doelmatigheid en helderheid over de ministeriële verantwoordelijkheid te krijgen. Bij de voorbereiding heb ik gezien dat er vorig jaar een rapport-De Leeuw is toegezegd over deze doorlichting van alle zbo's. Is dit rapport al gepubliceerd? De heer Flierman verwees ernaar, dus blijkbaar circuleert het al. Wat is de teneur van dat rapport? Hoe gaat de regering in de praktijk om met de uitkomsten van dat rapport?

Uit het antwoord van de regering op het rapport van onze commissie maak ik op dat de inzet is om eerder verzelfstandigde taken weer terug te halen naar de ministeries als agentschap, een baten/lastendienst, met directe verantwoording aan de minister. Toch is er in het verleden vaak een goede reden geweest om deze vaak beleidsluwe taken te verzelfstandigen en de bevoegdheden van de ministeries in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te beperken. Ongetwijfeld zal er in de nabije toekomst in het parlement met minister Blok en andere ministers worden gedebatteerd over het verzelfstandigingsmodel waarvoor de regering gaat kiezen: een zbo met of zonder een raad van toezicht of de agentschapvorm. In dit debat wil mijn fractie het punt maken dat het door de commissie ontwikkelde besliskader ook in het "omgekeerde" proces moet worden toegepast. Zo kan de besluitvorming om verzelfstandigde overheidstaken weer dichterbij de ministeries toe te trekken, bijvoorbeeld in de vorm van agentschappen, op een consistente en gereguleerde wijze plaatsvinden. Graag een reactie van de regering.

Deze regering streeft naar een kleinere en effectievere overheid. Net als de CDA-fractie, maak ik op uit de bijdrage van de heer Flierman,

constateert mijn fractie op onderdelen een tegengestelde beweging, waarbij diensten die eerder werden uitbesteed, nu weer in huis worden gehaald of worden inbesteed. Ik noem bijvoorbeeld het kabinetsvoornemen om te kijken naar het oprichten van een eigen schoonmaakbedrijf. Het in eigen beheer hebben van schoonmaakwerkzaamheden is waarschijnlijk aanzienlijk minder economisch dan het uitbesteden van deze taak. Hetzelfde geldt voor enkele andere taken die ik heb genoemd en die de heer Flierman ook in zijn bijdrage heeft ingebracht.

Mijn fractie heeft de volgende vragen met betrekking tot dit onderwerp. Waar ligt de regie bij het naar de overheid halen van dit soort taken? Welke besliskaders worden daarbij gehanteerd? Wie is er overall verantwoordelijk voor, binnen de ministeriële commissie die nu is opgezet? Is er een marktordeningsrol voor de minister van Economische Zaken? Of ligt deze bij de minister voor Rijksdienst?

Tot slot nog enkele woorden over decentralisatie van taken naar lagere overheden. Er is inmiddels veel ervaring met de verzelfstandiging van taken bij de centrale overheid. Die kennis en ervaring kunnen en moeten in de ogen van mijn fractie op een zinnige manier worden benut bij de decentralisatie van taken naar gemeenten. Hoe worden de publieke belangen geborgd, niet alleen bij de keuzes om taken te decentraliseren, maar nog belangrijker: bij de uitvoering van deze taken? Lagere overheden zullen er naar verwachting naar streven om dat zo doelmatig mogelijk te doen. Onze fractie onderkent de in onze ogen te grote diversiteit in gemeentes, met name qua schaal en omvang. Daarmee onderkennen we ook de noodzaak tot lokaal maatwerk. Licht hier ook een rol voor de ministeriële commissie? Zo ja, bij wie?

Mijn fractie kijkt uit naar de reactie van het kabinet.

*N

De heer **Postema** (PvdA): Voorzitter. Op 25 maart 2013 ontving onze Kamer de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten. Vandaag pas staat de behandeling van deze reactie op de plenaire agenda en treden diverse ministers van het kabinet met ons in overleg. Dat is nogal een doorlooptijd. Hiermee geven we als Kamer geen goed voorbeeld. Immers, een van de maatschappelijke kritieken op het openbaar bestuur is dat het te traag handelt, uitstel nogal eens als oplossing hanteert en gebruikmaakt van commissies als vlucht vooruit, aldus Marc Chavannes, wiens naam al een paar keer is genoemd, in "Niemand regeert. De privatisering van de Nederlandse politiek", uit 2009.

Maar goed, een bijkomstigheid daarvan is wel dat ondertussen het deelnemingenbeleid van de rijksoverheid is herzien, middels een daartoe opgestelde nota. Verder heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid advies uitgebracht over het toezicht op publieke belangen. De Kamers van Koophandel zijn omgevormd tot één zelfstandig

bestuursorgaan. De minister van Financiën heeft ons in kennis gesteld van het kabinetsvoornemen om tot verkoop van de aandelen in URENCO te komen. Zoals al is gezegd, heeft onze Kamer zich op 24 juni vorig jaar met het organiseren van een expertmeeting verder in deze thematiek en in het bijzonder in de strekking van de kabinetsreactie kunnen verdiepen. Wij hebben vandaag dus nogal wat te bespreken.

Het kabinet onderschrijft de observaties van de onderzoekscommissie 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. Ook stelt het kabinet dat het een effectieve borging van publieke belangen bij privatiseringen en verzelfstandigingen als essentieel beschouwt. Daarover zijn kabinet en deze Kamer het eens, waarbij ik ook verwijs naar de motie van collega Bröcker. Wat ons betreft is dit een kernonderdeel van de analyse van de onderzoekscommissie, namelijk dat het adequaat borgen van publieke belangen cruciaal is. Belangrijk is de mate waarin dergelijke publieke belangen worden geëxpliciteerd (het wat) en hoe deze worden geborgd (het hoe).

In de kabinetsreactie wordt geen generieke definitie van "publiek belang" gegeven. Kan de minister dit alsnog doen? Wat is, gegeven de gekozen definitie, de verantwoordelijkheid die de overheid heeft bij de borging van deze publieke belangen? Hierin herkent men de vragen die ik aan collega Ganzevoort heb gesteld. Is zij daar altijd op aanspreekbaar? Graag vernemen wij hierover een zo expliciet mogelijk kabinetsstandpunt.

Als geheugensteun verwijs ik naar het uitstekende rapport uit 2000 van de WRR waarin publieke belangen worden omschreven als maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt. In het rapport van de onderzoekscommissie wordt dat als een wat tautologische definitie beschouwd, maar ik vind dit eigenlijk een heel goede definitie, omdat zij richting geeft, als je deze ten minste leest zoals de Partij van de Arbeid deze leest. Op het moment dat je iets als publiek belang definieert, neem je daarvoor per definitie de eindverantwoordelijkheid op je. Dat probeerde ik ook voor de collega van GroenLinks te verhelderen.

In november 2012 ontvingen wij van het kabinet een overzicht van de instellingen en deelnemingen die voor verzelfstandiging en privatisering in aanmerking komen. Daarbij werd verwezen naar een aanbeveling van de onderzoekscommissie om een dergelijk rijksbreed overzicht periodiek, bij voorkeur aan het begin van elke kabinetsperiode, op te stellen, zodat hierover desgewenst een debat met de Eerste Kamer kan plaatsvinden. Onze Kamer is dus blijkbaar wel genegen om een degelijke aanbeveling van de onderzoekscommissie over te nemen, maar tot dusverre is er met het genoemde overzicht weinig gedaan. Laten wij dit alsnog doen, in commissieverband. Een verzoek hiertoe zal door mijn fractie aan de Kamervoorzitter worden

gedaan. Daartoe zouden wij graag een volledig overzicht ontvangen. In dat van 2012 ontbreekt namelijk de reeds genoemde URENCO-casus, evenals de omvorming van de Kamers van Koophandel en Syntens tot één zelfstandig bestuursorgaan. Bovendien wordt er evenmin melding gemaakt van de publieke belangen die met het eventueel te verzelfstandigen of te privatiseren onderdeel gemoeid zijn. Daar was het ons toch in het bijzonder om te doen. Is de minister bereid ons dit geactualiseerde en aangevulde overzicht toe te sturen?

Hoe belangrijk een heldere inventarisatie is van de publieke belangen die gemoeid zijn met op afstand geplaatste diensten toont de recente overnamepoging van KPN door het Braziliaanse América Móvil. We kennen de geschiedenis. Tot 1989 valt het staatsbedrijf der PTT onder de directe verantwoordelijkheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. In 1989 wordt dit bedrijf verzelfstandigd en omgevormd tot een privaatrechtelijke onderneming onder de naam Koninklijke PTT Nederland NV, met de Staat als enige aandeelhouder. Deze verzelfstandiging wordt in 1994 gevolgd door een beursgang waarbij de Nederlandse Staat 30% van zijn aandelen verkoopt. Verkoop van opvolgende tranches leidt ertoe dat de Staat in 1995 niet langer een meerderheidsbelang in KPN heeft. In 2006 verkoopt de Staat zijn laatste aandelen in KPN.

Het is exemplarisch voor de onduidelijkheid die de afgelopen jaren is ontstaan over de identificatie, duiding en borging van publieke belangen dat er 25 jaar na de verzelfstandiging, bijna 20 jaar na de privatisering en ruim 8 jaar na volledige terugtrekking van de Staat uit KPN, een discussie ontstaat over het publieke belang dat in de onderneming is belegd. Ik doel hiermee op de ICT-infrastructuur die samenhangt met de nationale veiligheid, namelijk C2000, 112, de Nood Communicatie Voorziening en het Defensienetwerk Netherlands Armed Forces Integrated Network (NAFIN). Blijkbaar is er een Braziliaanse turbokapitalist voor nodig om, na de nodige parlementaire druk, tot gesprekken over extra borging van dergelijke publieke belangen te komen. Dat voelt niet goed, laat ik het zo maar uitdrukken.

Voorts heeft het kabinet kenbaar gemaakt het door de onderzoekscommissie ontwikkelde besliskader voor de toetsing van wetsvoorstellen met betrekking tot privatisering en verzelfstandiging over te nemen. Wij juichen dit toe. Wel vernemen wij graag van de minister wat de concrete betekenis is van deze opstelling, in het bijzonder voor de relatie tot het Integraal Afwegingskader. Deze vraag is al eerder gesteld. Kan de minister bevestigen dat de diverse verzelfstandigings- en privatiseringsoperaties die thans spelen, inderdaad dit besliskader zullen volgen? Hoe dwingend acht hij de diverse onderdelen van dit kader? Zo is in stap 1 van het kader, de fase van het voornemen tot verzelfstandiging of privatisering, de wenselijkheid van een ex-ante-effectmeting opgenomen. Mogen wij er dan ook van uitgaan dat een dergelijke meting vroeg in het proces beschikbaar is? In dit

verband is de URENCO-casus relevant. Daarbij wordt weliswaar melding gemaakt van het voornemen tot het vervreemden van de aandelen van URENCO, maar is er van een ex-ante-effectmeting nog geen sprake. Hoe zit dat nu? Kunnen wij dit in een later stadium wel verwachten, in ieder geval uiterlijk voor stap 3, de fase van het ontwerp? Hoe verhoudt dit zich tot de nulmetingen waarover het kabinet rept in zijn reactie? Het kabinet heeft toegezegd deze standaard bij nieuwe privatiseringen te laten plaatsvinden.

Een ander voorbeeld is de omvorming van de twaalf Kamers van Koophandel en Syntens tot één organisatie met de status van zelfstandig bestuursorgaan. De leden van de fracties van de Partij van de Arbeid en de SP hebben in gezamenlijkheid aan de regering gevraagd de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan te plaatsen in het licht van de bevindingen van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging Overheidsdiensten. De regering antwoordde in dat verband dat de zbo-status in overeenstemming is met de daarvoor gestelde criteria, maar onderbouwde deze stelling niet. Dit is ook niet overeenkomstig het reeds eerder omarmde besliskader. Hoe zit dat nu? Mogen wij ervan uitgaan dat in de dialoog met het parlement over voorgenomen verzelfstandigingen en privatiseringen daadwerkelijk en consequent het besliskader wordt gehanteerd?

Aandacht verdienen uiteraard ook die onderdelen van de kabinetsreactie waarin de door de onderzoekscommissie gedane en door deze Kamer, ook middels de motie-Bröcker, onderschreven aanbevelingen niet worden overgenomen. In de eerste plaats betreft dit het versterken van de rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het kabinet stelt dat verzelfstandigingen en privatiseringen geheel andere processen betreffen en dat er alleen daarom reeds geen sprake kan zijn van een coördinerende rol van BZK. Het kabinet voegt er de figuur van de Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen aan toe, nota bene onder het coördinerend ministerschap van Economische Zaken. Is de noodzaak tot het borgen van publieke belangen niet juist datgene wat verzelfstandigingen en privatiseringen bindt? Rechtvaardigt dit niet één coördinerend ministerie in plaats van een versnippering over drie? Moet niet juist tegenwicht worden geboden aan een te eenzijdige financiële dan wel economische marktordeningsbril waarmee niet zelden naar de materie wordt gekeken? De onderzoekscommissie heeft toch helder laten zien waar dit toe kan leiden?

Het kabinet volgt niet de aanbevelingen inzake het waarborgen van adequaat toezicht op verzelfstandigde diensten. Dit wordt geïdentificeerd met het scheppen van een nieuwe laag. In het bijzonder is het kabinet expliciet over de onwenselijkheid om raden van toezicht in te stellen bij zbo's. Graag ontvangen wij hierop een toelichting van de minister. Er zijn toch diverse zbo's die sinds jaar en dag een raad van toezicht hebben? Functioneren deze niet goed? Wanneer dit onverhoopt het geval is, wat gaat de minister daar

dan aan doen? Zijn raden van toezicht in potentie niet een juist veel directere toezichthouder, deskundig en bevorderlijk voor de emancipatie van de uitvoering? Wat is in dit kader het oordeel van het kabinet over de analyse van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid dat het perspectief op toezicht juist moet worden verruimd?

Ook hierbij noem ik weer een concrete casus. In 2011 is de Stichting Wetenschappelijk Onderwijs en Onderzoek NLDA in het kader van de Nederlandse Defensie Academie in het leven geroepen. Het stichtingsbestuur heeft een primair toezichthoudende functie: de decaan van de NLDA is, als voorzitter van het faculteitsbestuur, immers conform de instellingswet eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het onderwijs, de kwaliteit daarvan, en voor het door de Faculteit Militaire Wetenschappen verrichte wetenschappelijk onderzoek. Hoe verhouden dergelijke inrichtingsbesluiten, in deze Kamer bepaald niet onbesproken en onbekritiseerd gebleven, zich nu tot het op het eerste gezicht zo ferme kabinetstandpunt over de beperking van het aantal zbo's en het inrichten van toezichtstructuren, maar ook over het borgen van enige consistentie door het hanteren van het genoemde besliskader en over een coördinerende rol voor het ministerie van BZK?

Bij de bespreking van het onderzoeksrapport met de gelijknamige commissie heeft mijn fractie een punt gemaakt van het middelenperspectief in relatie tot verzelfstandiging en privatisering. Zonder voldoende middelen zal de dienstverlening aan het publiek immers altijd in het geding komen. In dat geval is het weinig zinvol om eindeloos over instrumentatie, organisatie en bestuur te spreken. Juist de middelentoets is wat ons betreft daarom een cruciale factor in het afwegingskader. Deelt de minister deze visie? Is hij bereid om ook dit punt in de toekomst bij voorgenomen verzelfstandigingen en privatiseringen expliciet mee te nemen?

Tot slot maken wij graag gebruik van het onderhavige debat, waarin de adviezen van diverse adviesraden, in dit geval ook een unieke onderzoekscommissie van onze Kamer, alsook de kabinetsreactie daarop centraal staan. De meerwaarde van adviesraden zou ten eerste worden aangetast wanneer wij er niet van uit mogen gaan dat binnen afzienbare tijd consequent een kabinetsreactie volgt. Wij vernemen graag van de minister dat hij dit verzoek serieus weegt. Het zou ons een motie waard zijn.

Wij wachten de beantwoording van de minister met belangstelling af.

*N

De heer **Thom de Graaf** (D66): Voorzitter. Het laatste dat van de Eerste Kamer kan worden bewezen, is dat wij onbezonnen oordelen. Haastige spoed is zelden goed; dat geldt zeker voor wetgeving, maar ook voor een verstandig oordeel over de complexe materie van privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Maar wellicht zijn wij wel erg zorgvuldig. We nemen in

ieder geval zeer de tijd. Het rapport van de onvolprezen commissie-Kuiper dateert immers van oktober 2012 en het regeringsstandpunt van eind maart 2013, ook alweer 10 maanden geleden. Onze expertmeeting vond nog voor de zomer van vorig jaar plaats. Laat ik het erop houden dat wij niet over één nacht ijs gaan, sterker nog, ook niet over twee nachten ijs. In de tijd die wij nodig hadden om dit debat te plannen, is van de hand van de minister van Financiën in oktober 2013 de nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 verschenen. Ik geloof dat we vanmiddag nog 98 pagina's met antwoorden van de regering hebben gekregen op vragen van de overzijde over die nota. Die heb ik natuurlijk niet meer door kunnen nemen. Eigenlijk vraag ik mij af of deze nota formeel onderdeel uitmaakt van dit debat, maar niettemin hangt die er wel zeer nauw mee samen. Het wachten is nu alleen nog op de doorlichting van de zelfstandige bestuursorganen. In de Hervormingsagenda Rijksdienst van 22 mei 2013 werd al gewag gemaakt van deze doorlichting door ABDTOPconsult. Ik ben vervolgens het spoor bijster geraakt. Is het rapport er al en zo ja, is het ook al publicabel? Ik hoop dat de ministers ons daarover duidelijkheid kunnen geven.

In mijn bijdrage wil ik mij beperken tot een aantal centrale thema's die het rapport van de commissie-Kuiper heeft benoemd en de inhoudelijke reactie van het kabinet daarop. Een eerste algemene reactie op het rapport heeft mijn fractie in november 2012 bij monde van collega Van Boxtel gegeven. Ik vat die nog heel kort samen. We waren onder de indruk van het rapport, waarvoor nogmaals onze waardering. De kern ervan onderschrijven wij, zoals in dat genoemde debat bleek: overheid en politiek hebben zich in de afweging van het afstoten of privatiseren en verzelfstandigen van overheidsdiensten niet altijd voldoende vergewist van het belang van goed functionerende markten en het toezicht dat daarop dient te worden uitgeoefend. Het belang van de burgers werd bij de afwegingen die leidden tot privatisering of verzelfstandiging weliswaar uitdrukkelijk meegewogen, maar nogal eenzijdig: alleen de belangen van de burger in zijn rol van consument, van klant en veel minder de belangen van burgers in een breder perspectief, als deelnemer aan en onderhebbende van de democratische rechtsstaat, als participant in de kwaliteit van de openbare ruimte en de publieke samenleving.

Weliswaar oordelen burgers vaak primair en soms behoorlijk vernietigend over de overheid op grond van de kwaliteit van de dienstverlening, maar zij voelen zich en zijn veel meer dan klant. Hun vertrouwen in die overheid, en daarmee samenhangend de legitimatie die de overheid van hen verkrijgt, hangt af van het algemene beeld dat zij daarvan hebben: betrouwbaar, actief waar nodig, accuraat, ontvankelijk voor tegenspraak, tijdig en dienstbaar. Dat zijn de criteria. Als met de beste bedoelingen is geprivatiseerd om de klant beter te bedienen, kan het toch zijn dat de burger zich onthand voelt. Dan hebben we het als overheid en als parlement niet goed genoeg gedaan.

Privatisering is niet alleen een probleem als de dienstverlening achterblijft bij de verwachtingen, de treinen niet op tijd of überhaupt niet rijden of de postbezorging stokt. Privatisering is in de eerste plaats een probleem als de burger privatisering is gaan beschouwen als een uitverkoop van publieke taken of belangen. Die constatering, dat besef, betekent niet dat wij aan elke voorgenomen afstoting of aandelenverkoop onze steun zouden moeten onthouden en ook niet dat alle privatiseringen uit het verleden moeten worden teruggedraaid, als dat al ooit zou kunnen, maar betekent wel dat de bredere publieke belangen en de perceptie daarvan een grotere en meer gearticuleerde rol zullen moeten spelen in de afwegingen voor de nabije toekomst. De commissie-Kuiper heeft daarin met haar analyse en haar besliskader de weg gewezen.

Wij volgen ook de commissie in haar aanbevelingen om als parlement nauw betrokken te zijn en te blijven bij deze afwegingen en vervolgens bij de situatie na privatisering of verzelfstandiging, dus om zicht te hebben op de uitvoering, zonder overigens op de stoel van de executieven te willen gaan zitten. En voor de Eerste Kamer geldt dan ook nog dat, hoe betrokken wij ook zijn, wij niet de rol en het primaat van de Tweede Kamer moeten willen betwisten. Het belang van onze Kamer is nu juist dat wij de algemene wetmatigheden in kaart weten te brengen en aanbevelingen kunnen doen voor een betere toetsing en beoordeling, zonder de functie van rijkscontroleur op ons te nemen; daar zijn anderen voor die bovendien daartoe beter zijn geëquipeerd.

Voordat ik aan de kabinetsreactie toekom, citeer ik met instemming nog enkele waarnemingen die de al eerder geciteerde Marc Chavannes ons tijdens de door de senaat gehouden expertmeeting eind juni vorig jaar meegaf. Hij weet niet wat hem overkomt nu hij zo vaak wordt geciteerd. In de eerste plaats merkte hij terecht op dat wat het publieke belang ook precies moge zijn, dit alleen maar scherp kan worden gedefinieerd en bewaakt door een deskundige overheid. Dat kan niet met voortdurend roulende ambtenaren die alleen maar processen kunnen sturen, hoe belangrijk dat op zichzelf ook is. Ik onderschrijf die waarneming volledig. Als wij terugkomen op een wellicht al te uitbundige bedrijfsmatige benadering van overheidsstaken en overheidsdienstverlening, en het publieke belang en domein steviger formuleren dan sinds de jaren tachtig usance werd, zullen we ook ons overheidsapparaat misschien met andere ogen moeten bezien. Ik herinner mij een topambtenaar die meende dat als je een koekjesfabriek of een adviesbureau kunt besturen, je ook directeur-generaal van n'importe welk ministerie zou kunnen zijn. Ik maakte daar toen -- dat was twintig jaar geleden -- en maak er nu nog steeds principieel bezwaar tegen: de overheid is een aparte tak van sport die bijzondere vaardigheid vraagt, bijzondere sensitiviteit voor publieke en politieke processen en simpelweg veel verstand van overheidszaken. Dit lijkt mij een belangrijk thema bij de hervorming van de rijksdienst, waar minister Blok zijn tanden in heeft gezet. Als een van zijn voorgangers op dit

terrein wens ik hem succes om daadwerkelijk een "andere overheid" te scheppen. Ik kan mij voorstellen -- nu kijk ik vooral naar mijn collega's -- dat de vorig jaar uitgebrachte Hervormingsagenda Rijksdienst ook deze Kamer voldoende reden geeft voor een debat over de kwaliteit van de rijksoverheid. Ik zou dat persoonlijk toejuichen.

Een tweede observatie van Chavannes maak ik ook graag tot de mijne. Hij constateert terecht dat vermeende begrotingsvoordelen een relevante rol hebben gespeeld bij beslissingen over privatisering en verzelfstandiging en pleit ervoor om overwegingen van publiek belang daarvan zo veel mogelijk los te koppelen. Kortetermijnvoordelen voor de schatkist zijn op zichzelf buitengewoon belangrijk -- dat zal niemand ontkennen -- maar ze beïnvloeden wel erg de afweging van publieke belangen die vooral structureel en dus op de langere termijn moeten worden geborgd. Soms lijkt dat kortetermijnbelang de overhand te hebben gekregen. In het besliskader van de commissie die door het kabinet is overgenomen, komt deze notie niet heel scherp naar voren. Dat roept de vraag op hoe het kabinet hierover denkt. Graag ontvang ik hierop een reactie van een van de ministers.

De kernzin in het rapport Verbinding verbroken? is wat mij betreft deze: "De privatiserings- en verzelfstandigingsontwikkeling in de afgelopen twee decennia -- inclusief het ontbreken van besliskaders, de uiteenlopende zienswijzen bij ministeries, de weinig systematische aandacht van het parlement en het ontbreken van eenduidig overheidsbeleid -- miste een bredere oriëntatie op publieke belangen". De kernvraag die ik aan het kabinet wil stellen is de volgende. Als het deze constatering onderschrijft en dat doet het blijkens de kabinetsreactie, hoe kan het dan verzekeren dat vanaf nu die oriëntatie wél ontstaat, dat ministeries niet langer uiteenlopende visies hebben en het overheidsbeleid op dit vlak voortaan eenduidig is? Ik bedoel niet partijpolitiek kritisch te zijn op dit kabinet en ik wil ook niet cynisch overkomen, maar een overheidservaring van zo'n 30 jaar doet mij in ieder geval vermoeden dat het veelkoppige monster dat wij het Rijk noemen, niet zomaar te temmen is. Ook eerdere kabinetten en vele topambtenaren hebben zich gebogen over privatiseringen, staatsdeelnemingen en verzelfstandigingsvraagstukken. Vaak is ook gepoogd om eenheid van opvatting te bereiken, wat niet wil zeggen dat dit altijd is gelukt, hetgeen ook wel blijkt uit het rapport. Ik herinner mij de eerste discussies uit het begin van de jaren tachtig over de zelfstandige bestuursorganen, de rapportages van Tjeenk Willink, maar ook de kabinetsvisie Andere Overheid van tien jaar geleden en alle debatten die zijn gevoerd over de kaderwet zbo's. Ik bedoel hiermee aan te geven dat ik mij realiseer hoe moeilijk het is om greep te krijgen op de werkelijkheid van talloze maatschappelijke sectoren en dito ministeries en overheidsdiensten. Welke zekeringen denkt het kabinet te kunnen aanbrengen om ervoor te zorgen dat vanaf nu communis opinio bestaat en een krachtige, transparante lijn wordt ontwikkeld? De kabinetsreactie geeft mij op dit punt nog weinig

houvast. Op een aantal punten wil ik graag meer helderheid.

Graag krijg ik meer helderheid over de betekenis die het kabinet hecht aan het door de commissie ontwikkelde besliskader voor privatisering en verzelfstandiging. Het kabinet neemt dat over, maar is wat diffuus -- en dan druk ik mij gematigd uit -- over de relevantie daarvan. Het vindt het besliskader primair voor het parlement van belang, ziet een belangrijke complementaire rol ervoor weggelegd en omschrijft het als een "bruikbaar overzicht met aandachtspunten en richtlijnen" en zegt vervolgens toe om het kader te gebruiken als checklist "ten behoeve van tijdig en adequaat informeren van het parlement". Kan een van de ministers, bijvoorbeeld minister Blok, nog eens uitleggen wat er nu precies wordt gezegd? Welke rol gaat het besliskader daadwerkelijk spelen en wat is de verhouding tot het integrale afwegingskader voor beleid en regelgeving? Is dat aangepast aan het besliskader? Maakt het er plotseling integraal deel van uit? Hoe verhoudt het zich tot de andere onderdelen ervan? Moet het nog gebeuren?

Het kan zijn dat ik deze vragen eigenlijk niet aan minister Blok moet stellen, maar aan zijn collega van Financiën voor zover het staatsdeelnemingen betreft, of aan de minister van Economische Zaken, die primair marktordening in zijn portefeuille heeft. Als het aan het kabinet ligt, komt er geen centrale coördinatie bij het ministerie van BZK, zoals door de commissie is bepleit. Dus niet minister Blok of wellicht minister Plasterk in the lead, maar ook niet minister Dijsselbloem en zelfs niet minister Kamp, die als minister van EZ toch een bijzondere, door dit kabinet ingestelde commissie voorziet, namelijk de Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen (MCPVB). Ook hierin is het kabinet niet kristalhelder: wel in de afwijzing van centrale coördinatie, maar niet in de onderbouwing daarvan. Natuurlijk hebben onderscheiden ministers onderscheiden verantwoordelijkheden en bestaan er grote onderlinge verschillen tussen privatiseringen en verzelfstandigingen in aanleiding, focus en problematiek. Dat wordt door niemand betwist. De ondergrond van de problematiek en het afwegingskader zijn natuurlijk wel dezelfde: de borging van publieke belangen door zorgvuldige en houdbare arrangementen die deels in wetgeving en toezicht verankerd zijn, en deels in de keuze om een maatschappelijk relevante dienst in eigen overheidsbeheer of overheidseigendom te houden. Niet eenzelfde uniforme aanpak is altijd nodig bij staatsdeelnemingen of zbo's, maar wel een verbinding, een overzicht, een overkoepelende sturing en coördinatie.

Het kabinet wijst een eerste politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid bij één minister voor de borging van die publieke belangen af, maar maakt tegelijkertijd de minister van EZ als voorzitter van de MCPVB binnen de ministerraad eerstverantwoordelijke voor "de verbinding van de verschillende expertise en verantwoordelijkheden" en een "verbeterde coördinatie". Dat lijkt mij toch wat schimmig, dus ik nodig de aanwezige

bewindslieden uit om dit nader toe te lichten. Waarom is eigenlijk de minister van EZ voorzitter van die commissie en niet bijvoorbeeld de minister voor Wonen en Rijksdienst? Het is natuurlijk een buitengewoon belangrijk politiek signaal wie van de ministers deze vraag straks gaat beantwoorden.

De kaderwet zbo's blijft in stand, althans, er blijkt geen grote ambitie uit het kabinetsstandpunt om deze moeizaam tot stand gekomen wet op de schop te nemen. Ik denk ook niet dat wij af kunnen van het construct "zbo". In de Nederlandse publieke structuur was het zbo het van Scandinavië geleende antwoord op een overbevolkte overheid met een steeds fictiever wordende ministeriële verantwoordelijkheid. Op afstand gezette publieke diensten zouden nog maar een beperkte relatie onderhouden met de rijksoverheid en de ministeriële verantwoordelijkheid, maar wel "accountable" zijn, zoals dat heet, voor de wet en voor de maatschappij, via bijvoorbeeld horizontale verantwoording.

Losgezongen zijn van de departementale structuren heeft absoluut voordelen voor diensten, zoals snelheid van besluitvorming en effectiviteit van handelen, maar ook evidente nadelen, zoals geen publiek eigenaarschap meer in de zin van politieke sturing en geen onderwerping meer aan directe parlementaire controle. De commissie verhaalt in haar rapport over het rapport-Kohnstamm uit 2004, dat erg duidelijk maar ook erg rechtlijnig pleitte voor teruggang van nagenoeg alle zbo's naar de rijksdienst. Zover is het niet gekomen en ik kan u ook zeggen waarom niet. De ministers moesten er niet aan denken dat zij plotseling weer alle diensten in eigen huis zouden krijgen en daar een directe sturingsverantwoordelijkheid en politieke verantwoordelijkheid voor zouden krijgen. Ik herinner mij de debatten tussen die ministers nog als de dag van gisteren. Dat zal ook nu weer een probleem zijn als het rapport-De Leeuw eenzelfde weging zou laten zien. Zou het er daadwerkelijk van komen? Ik denk het niet.

Het beleid is in zekere zin bijgesteld, en terecht. Het argument van regelgebonden uitvoering is niet langer valide voor een zbo. Het kan ook via een baten-lastendienst worden opgelost. Mijn fractie steunt in ieder geval de "nee, tenzij"-benadering van het kabinet en is benieuwd of het daadwerkelijk tot een aanscherping komt aan de hand van de kennelijk nog niet geheel voltooide doorlichting. Het hele verzelfstandigingsbeleid van de laatste dertig jaar doet denken aan een processie van Echternach: we gaan wel vooruit, maar het gaat traag en moeizaam.

Het kabinet heeft, zo lees ik, geen moeite met de aanbeveling van de commissie om directeuren en voorzitters van raden van bestuur van verzelfstandigde overheidsdiensten in het parlement toelichting te laten geven op het functioneren, "zolang de ministeriële verantwoordelijkheid hierdoor niet in het geding raakt". Het is een beetje krom Nederlands, maar kunnen de bewindslieden dit, los daarvan, toelichten? Waar zijn zij precies bang voor? Deze bestuurders zijn toch geen ondergeschikte

departementsambtenaren? Wanneer zou de ministeriële verantwoordelijkheid dan precies in het gedrang komen?

Ik proef ook enige koudwatervrees bij het kabinet voor een "raad van toezicht"-model bij zbo's. De heer Postema wees er terecht op dat wij dit al kennen, maar kennelijk vindt het kabinet dat wij daar met de grootst mogelijke terughoudendheid mee moeten omgaan omdat dit onhelderheid in de hand zou werken. Is het omgekeerde echter ook niet waar? Die vraag stel ik in het bijzonder aan minister Blok. Een publieke dienst heeft tucht nodig, is het niet van de markt, dan toch van het publieke toezicht. Binnen de rijksdienst wordt dat toezicht geregeld door de departementale structuren, met als sluitstuk de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij zbo's is die laatste verantwoordelijkheid beperkt en daardoor minder doorslaggevend, waardoor aanvullend toezicht nodig is via daartoe ingerichte organen. Dat lijkt mij toch een heel logische redenering. Graag krijg ik een toelichting van het kabinet op de vraag waarom het denkt dat dit onhelderheid in de hand zou werken.

Tot slot: het kabinet wil op veel punten in lijn met de aanbevelingen van de commissie-Kuiper acteren. Dat is verstandig en wordt door ons gesteund, met de vragen die ik er zojuist bij heb gesteld en met de aantekeningen die ik er zojuist bij heb gemaakt. Op hoofdlijnen kunnen wij ons ook vinden in de richting van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013, waarin een pragmatische benadering centraal staat: leent de marktordening zich voor behoud van een staatsdeelneming of juist voor privatisering en zijn met een deelneming grote strategische belangen gemoeid? Terecht ziet het kabinet een staatsverantwoordelijkheid bij zogenaamde natuurlijke monopolies en bij noodzakelijke diensten die op geen andere wijze tot stand komen.

Een belangrijke les uit het recente WRR-rapport heeft het kabinet ook ter harte genomen: publieke belangen zijn geen onveranderlijke grootheden; zij staan niet bij voorbaat vast. Steeds opnieuw moet een afweging worden gemaakt, want de opvattingen veranderen en de mogelijkheden van overheid en markt ook. Dat geldt voor het aandeelhouderschap van de overheid en voor de taken die de overheid in eigen beheer wil houden. In dit kader is ook het nieuwe "inbestedingsbeleid" -- de heer Flierman heeft er als eerste over gesproken -- buitengewoon interessant. Ik krijg de indruk dat het kabinet hierbij de spanning voelt tussen een kleine overheid en een dure overheid. Een kleine overheid is niet altijd een goedkope overheid als zij vervolgens de diensten die zij nodig heeft, moet inkopen op de markt. Het kan zijn dat dit een van de beweegredenen van het kabinet is om plotseling maar weer eigen diensten te gaan verzorgen binnen de overheid. Ik hoor het graag van de ministers.

Ik wacht met belangstelling de beantwoording van een, twee, drie of alle vier de ministers af.

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Op momenten zoals vandaag is het fijn om lid van deze Kamer te zijn en te luisteren naar de collega's en hun beschouwingen. Ik heb er veel van opgestoken. Alweer een hele tijd geleden hebben de fracties van de ChristenUnie, de Partij van de Arbeid en de SP het besluit genomen om aan te dringen op het eerste parlementaire onderzoek uit de geschiedenis van de senaat. Op dit moment realiseer ik mij dat dit een fijn en wijs besluit was.

De parlementaire onderzoekscommissie die onderzoek heeft gedaan naar het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de afgelopen decennia, heeft in haar rapport Verbinding verbroken? vastgesteld dat de keuze voor meer markt en minder overheid in de praktijk heeft geleid tot een ingrijpende verandering van de samenleving en een aanhoudende maatschappelijke discussie. Dat is niet niks. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gebruikt in zijn wijsheid waarmee hij het werk van de commissie ondersteunde, nog sterkere woorden. De WRR duidt het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid als een stille revolutie, gekenmerkt door een ingrijpende wijziging in de verhouding markt, overheid en samenleving en een significante transformatie van de drie dimensies: meer en andere markt, andere overheid en andere samenleving. Terwijl ongeveer heel links zich in die periode, door schade en schande wijs geworden, bekeerde tot het zonnige reformisme, waar Den Uyl al eerder over sprak, slaagde rechts erin om een heuse economische en maatschappelijke omwenteling in gang te zetten. Dat is ook niet niks.

Beide constatering tonen aan hoe goed het was dat deze Kamer het aandurfde om dit onderzoek te doen: reflectie in de ware zin van het woord. Maar we hebben dat niet gedaan om daarna weer achterover te leunen, zeker niet omdat de conclusies over de effecten van deze stille revolutie er niet om liegen. In een van de achtergrondstudies die de onderzoekscommissie liet doen, wordt vastgesteld dat privatisering leidt tot reductie van het publieke domein en vervanging van de politiek door de economie, en dat de burger wordt gereduceerd tot consument, waarmee een verschuiving optreedt in de dominante mechanismen van zeggenschap en controle op macht. Zoals het in die achtergrondstudie wordt uitgedrukt, vindt er een verschuiving plaats van voice naar exit. Dat is temeer problematisch omdat de afstand tussen consument en producent doorgaans groter en ongelijker is dan die tussen politicus en burger. Daarmee hebben we naar de mening van mijn fractie de kern van de kwestie te pakken: wie gaat voor meer markt en minder overheid, loopt het risico uit te komen op een samenleving waarin macht van burgers vermindert en die van ondemocratische economische machten toeneemt. Dat heeft weer zijn effect op het vertrouwen van de burger in de overheid en de democratie. Zoals Marc Chavannes, een van de vele experts die ons in de afgelopen tijd heeft geholpen bij onze reflectie op privatisering en verzelfstandiging, het tijdens de expertmeeting

afgelopen zomer uitdrukte: bestuurders worden aangekeken op zaken waar ze niet over gaan en parlementariërs hebben daardoor dubbel het nakijken. Ik wil graag een reactie van achter de regeringstafel op deze constatering.

Erosie van de democratie is het gevaarlijkste wat onze samenleving kan overkomen. Maar precies dat is in de afgelopen decennia gebeurd. Meer markt en minder overheid was in zijn aard vanaf het begin een democratiebedreigende drang, ingegeven door de teleurstelling over een stagnerende economie en een expanderende overheid. De tegenovergestelde drang, steeds minder markt en een steeds machtiger overheid, is overigens ook democratiebedreigend. Een almachtige overheid plet het individu, een almachtige markt verplettert de burger. Het zoeken en vinden van een balans die de mens als zelf verantwoordelijk maar ook solidair met anderen optimale kansen geeft, zou, althans volgens mijn fractie, het doel van beleid horen te zijn.

Waar zeker sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog de overheid, onder democratische controle van haar burgers, doorgaans werd gezien als een instrument om maatschappelijke problemen op te lossen, werd vanaf de jaren tachtig de overheid van deel van de oplossing tot deel van het probleem gemaakt, onder invloed van neoliberale economische denkers maar bovenal onder invloed van naar nieuwe economische expansie zoekende ondernemers. Zeker, denkers als Hayek en Friedman poneerden dat overheidsbemoeienis de individuele vrijheid blokkeert, bureaucratie genereert en economische groei frustreert, maar dat hun denkbeelden tot daadwerkelijke beleidsveranderingen konden leiden, had alles te maken met de aandrang van grote concerns zich te verlossen van knellende verbanden, van regels, bemoeienis van overheden en een te grote macht van de burger. Zij, de captains of industry, verenigd in de Europese Ronde Tafel, wisten in die periode hun wensen te koppelen aan de visies van neoliberale economen en filosofen, en ingang te doen vinden bij vooral de Europese Commissie.

Geen zinnig mens zal ontkennen dat Brussel vanaf de jaren negentig de grote motor van meer markt en minder overheid is geworden en een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan de fundamentele ombouw van de samenlevingen in Europa. En geen zinnig mens zal nu nog ontkennen dat die doordrijverij tot doorgeslagen ingrepen heeft geleid, die slecht zijn voor de samenleving en om hernieuwd ingrijpen van de samenleving vragen teneinde zichzelf te beschermen. Ook al staat VNO-NVW er niet bepaald bij te springen, zoals we hebben kunnen lezen in de brief die we afgelopen week mochten ontvangen, deze conclusie valt volgens mijn fractie niet te weerspreken.

Het is duidelijk dat het niet om een puur Nederlands proces van privatiseren, verzelfstandigen en vermarkten gaat, maar om een proces dat zich in heel Europa voltrokken heeft en zich nog steeds voltrekt. Dit proces voltrekt zich bijvoorbeeld in Griekenland en Cyprus, waar regeringen door Brussel gedwongen worden

winstgevende publieke taken in de uitverkoop te doen, zoals wij dat eerder deden, deels onder Brusselse druk, met onze telefonie, onze post en onze energievoorziening. Blijft de vraag waarom juist Nederland zich in het verleden kennelijk geroepen voelde voorop te lopen, waardoor de zeggenschap over bijvoorbeeld onze energiebedrijven nu in het buitenland ligt. Heeft de regering daar een analyse van gemaakt en is er sprake van een koersverandering op dit punt?

Ik ben blij dat ik, afgevaardigd door deze Kamer, voor de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa nu alweer een hele tijd Europabreed onderzoek mag doen naar de gevolgen van privatisering, verzelfstandiging en vermarkting voor de publieke dienstverlening en het functioneren van de overheid. Bij mijn voorbereiding heb ik uitgebreid en dankbaar gebruikgemaakt van alle gegevens die onze parlementaire onderzoekscommissie boven tafel heeft gebracht. Ik zeg nogmaals "dank u wel" tegen commissievoorzitter Roel Kuiper, omdat hij bereid was zijn kennis en inzichten op een hoorzitting in Parijs met de Raad van Europa te delen. Het onderzoek van deze senaat heeft nadrukkelijk indruk gemaakt op andere parlementen, kan ik u allen verzekeren.

In het licht van alles wat door de onderzoekscommissie aan feiten en lessen op tafel is gebracht en aan voorstellen is voorgelegd, vindt mijn fractie de reactie van de regering op de bevindingen en aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie mager, broedmager. Maar hoe treurig het ook klinkt, mijn fractie had niet veel meer verwacht. Deze regering wordt immers gedomineerd door een partij die de grote pleitbezorger is geweest voor de stille revolutie waarover de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft gesproken, omdat die partij vrijwel sinds het begin van de jaren tachtig in de regering zat. We hebben gekregen wat de VVD beloofde, omdat de VVD daadwerkelijk geloofde dat we met meer markt en minder overheid gelukkiger individuen en een betere samenleving zouden krijgen. Wie het onderzoeksrapport met zijn conclusies en aanbevelingen leest en de bijbehorende achtergrondstudies tot zich neemt, moet constateren dat het wellicht beter was geweest voor mens en maatschappij als de VVD niet zo gemakkelijk haar gang had kunnen gaan met het vormgeven van de stille, neoliberale revolutie. Met twee liberale en twee sociaaldemocratische bewindslieden achter de tafel ben ik benieuwd of er één reactie van regeringswege op deze stelling van mijn fractie mogelijk is. Als de bewindslieden van mening verschillen, hoor ik dat graag. Wij zijn onder elkaar, dus het hoeft allemaal niet naar buiten toe.

Voor alle duidelijkheid: het parlement kan zich er niet van afmaken door te wijzen naar de liberale motor van het privatiserings- en verzelfstandigingsproces. Het onderzoeksrapport laat ook zien hoezeer het parlement zelf in gebreke is gebleven om eerst te bezinnen en dan pas te beginnen aan de uitverkoop van de publieke sector en het vrij spel geven aan ondemocratische

economische krachten. Zoals de WRR stelt, was het beleid veelal pragmatisch en werd het incrementeel doorgevoerd. Maar het was ook steeds gebaseerd op een groot vertrouwen in de effecten van beleidswijzigingen en de eenvoud waarmee beleidswijzigingen tot gewenste resultaten zouden leiden. De WRR heeft in zijn ondersteunende studie vastgesteld dat, ondanks kritiek van verschillende kanten, er door de politiek in de afgelopen decennia nooit sterk werd afgeweken van het ingeslagen pad van privatiseren, verzelfstandigen en vermarkten.

Tijdens de expertmeeting heeft prof. Jouke de Vries gezegd dat parlementair onderzoek doorgaans erg laat plaatsvindt. Deze opmerking lijkt mijn fractie uiterst relevant. Prof. Jouke de Vries stelde voor dat het parlement veel vroeger zijn onderzoeken start en noemde als voorbeeld het bezuinigingsbeleid in Europa dat volgens niet de minste economen verre van verstandig is maar toch alsmaar doorgaat. Ik vind dat een goed idee maar wat vindt de regering van de suggestie dat het parlement sneller onderzoekt wat de gevolgen van voorgenomen of ingezet regeringsbeleid zouden kunnen zijn? Of is de regering wellicht zelf al bezig met zo'n onderzoek? Ik hoor het graag.

Naast privatisering is een groot deel van de taken van de overheid in de afgelopen decennia verzelfstandigd. Het onderzoeksrapport laat zien waarom er alle reden is ons grote zorgen te maken over wat Marc Chavannes de huidige zbo-soep noemde tijdens de expertmeeting. We hebben van alles op afstand gezet, waardoor we niet alleen de zeggenschap erover maar ook het zicht erop zijn kwijtgeraakt. Ondoorzichtige organisaties, ontoereikend toezicht en het ontbreken van afdoende afstemming tussen ministeries zijn allemaal ingrediënten die die zbo-soep zo moeilijk te verteren maken. Kan de regering ons vandaag meer inzicht geven in hoe zij denkt op termijn orde op zaken te kunnen stellen in die sector?

Als de onderzoekscommissie nu voorstelt, daarin gesteund door een unanieme senaat, dat in de toekomst de regel zal zijn "eerst bezinnen, vooraleer te beginnen", dan volstaat het volstrekt niet als de regering belooft de voorstellen van de commissie te interpreteren als een checklist die aan het einde van het proces nog snel even afgevinkt kan worden. En de regering schijnt zich ook niet te realiseren dat de senaat de commissie gevolgd heeft in haar voorstel om eventuele privatiseringen, als het maar enigszins kan, voortaan via de weg van wetgeving te realiseren in plaats van langs allerlei sluiptwegen.

Voor onze fractie betekent het ja zeggen tegen de aanbevelingen van de commissie bijvoorbeeld dat een hernieuwde beursgang van ABN AMRO eerst van alle kanten gewikt en gewogen zal moeten worden vooraleer er überhaupt aan een wetgevingstraject begonnen kan worden, waarbij het parlement de bevoegdheid heeft en houdt om nee tegen een hernieuwde beursgang te zeggen. Graag een reactie van de regering in het licht van de commissieaanbevelingen. Het is voor mijn fractie op voorhand niet uit te sluiten dat een diepgaande bezinning ertoe leidt dat ABN AMRO niet naar de

beurs gaat, maar in staatshanden blijft en dat er een bankenplan voor ons land komt, waarin een eerdere aanbeveling van de commissie-De Wit gerealiseerd wordt, te weten het veel beter scheiden van sparen en betalen enerzijds en risicovol zakenbankieren anderzijds. Uit het feit dat de regering vooralsnog niet voornemens lijkt om de minister van Binnenlandse Zaken of enige andere minister een coördinerende rol te geven in processen van privatisering, verzelfstandiging en vermarkting, blijkt dat de regering voorlopig nog niet wenst in te zien dat het hier niet over op zichzelf staande ingrepen gaat maar om ingrepen die deel uitmaken van een veel ingrijpender proces. Als naast de commissie ook de WRR vaststelt dat dit proces geleid heeft tot een grotere markt, een andere overheid en een andere samenleving, lijkt het toch niet teveel gevraagd om voortaan een betere coördinatie te garanderen?

Hoe denkt de regering te opereren als het gaat om een mogelijke toekomstige privatisering van bijvoorbeeld Holland Casino, de verkoop van de deelneming in een strategisch bedrijf als URENCO en een toekomstige verkoop van de energiebedrijven die nu nog in overheidshanden zijn, Eneco en Delta en de mogelijke privatisering van de Bureaus Jeugdzorg? Begrijpt de regering dat het te verwachten is dat deze Kamer, na dit onderzoek, in al die gevallen wil dat de door de onderzoekscommissie gedane aanbevelingen uiterst serieus gevolgd zullen worden door de regering? Een gewaarschuwde regering zou voor twee moeten tellen, een nonchalante regering brengt zichzelf onnodig in de problemen.

De conclusies en aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie zijn unaniem door deze Kamer overgenomen. In de motie-Bröcker staat wat de hele Kamer vindt. De reactie van de regering tot nu toe doet daar geen recht aan. Business as usual, lijkt men tot dusverre aan die zijde van de tafel te vinden. Als deze Kamer zichzelf serieus neemt, neemt ze met die houding geen genoegen. Ik hoop, en ga ervan uit, dat de regering in haar beantwoording meer en dieper ingaat op de door de commissie getrokken conclusies en gedane aanbevelingen en de opmerkingen van de Kamer over de regeringsreactie. We moeten zekerheid krijgen dat de resultaten van ons eerste diepgravende parlementaire onderzoek omgezet worden in regeringsbeleid. Zo niet, dan zal mijn fractie zich verstaan met andere fracties om de regering die opdracht dan per motie of anderszins te geven. Het mag duidelijk zijn: voor mijn fractie is de privatiserings-, verzelfstandigings- en vermarktungskous nog lang niet af. Daarom zie ik met grote belangstelling uit naar het antwoord van de regering op onze inbreng.

*N

De heer **Ester** (ChristenUnie): Voorzitter. In november 2012, al weer ruim een jaar geleden, heeft deze Kamer unaniem de conclusies en aanbevelingen van het parlementair onderzoek naar de privatisering en verzelfstandiging van

overheidsdiensten aanvaard. Een halfjaar later verscheen de kabinetsreactie daarop die wij vandaag bespreken. Het doet de ChristenUnie-fractie genoeg dat het kabinet zich herkent in de observaties van het parlementair onderzoek inzake de gegroeide afstanden tussen overheid en burger en over de te beperkte weging van publieke belangen bij verzelfstandigingen en privatiseringen in de afgelopen decennia. We bewegen ons wat dat betreft in hetzelfde spoor. Het kabinet neemt ook het nodige over van de aanbevelingen van de Eerste Kamer, zoals het besliskader, dat al gebruikt is en wordt bij de afwegingen rond de privatisering van ABN en ook rond URENCO, de heroverweging van de positie van zbo's en de kaderwet en in het onlangs gepresenteerde deelnemingenbeleid. Enkele andere aanbevelingen, zoals de regierol van de minister die over de Rijksdienst gaat, worden niet overgenomen en een aantal aanbevelingen en conclusies wordt niet van een duidelijke reactie voorzien. Ik kom daar in deze bijdrage op terug. Ik wil allereerst vragen stellen over het bredere afwegingskader en daarna ingaan op de positie van zbo's, de coördinerende rol van BZK, of de rijksdienst, het nieuwe deelnemingenbeleid en de concrete betekenis daarvan voor een aantal sectoren en bedrijven, zoals KPN, PostNL, NS en URENCO, de internationale context en tot slot de relatie tussen regering en parlement.

Het kabinet maakt in zijn reactie op het onderzoeksrapport duidelijk dat het zelf al een aantal stappen heeft gezet die ook door de Eerste Kamer zijn gezet. Er komt een doorlichting van de zbo's, er wordt opnieuw gekeken naar de ordening op het spoor en er is door dit kabinet een Ministeriële Commissie Publieke Belangen ingesteld. Deze commissie is in het leven geroepen om "het beleid gericht op het borgen van publieke belangen te bewaken". Het bestaan van deze commissie was een beetje een verrassing, wel een van het goede soort overigens, en roept de vraag op wat nu de eigen analyse is geweest van het kabinet toen is besloten deze commissie in te stellen. Dit parlementair onderzoek was op dat moment onderweg, het rapport stond op het punt te worden gepubliceerd en daar was het kabinet met deze commissie. Sneller leveren was bijna niet mogelijk maar wat bewoog het kabinet precies om dit te doen? Wat is concreet de opdracht van deze commissie? Wat waren haar werkzaamheden tot nu toe? Werden en worden daar gevoelige zaken besproken, zoals de dreigende vijandige overname van KPN? Wat gaan we hier verder van horen? Graag een antwoord op deze vragen. De minister geeft in de kabinetsreactie voorts aan dat het rapport van de lopende doorlichting van zbo's in mei, van het vorig jaar dus, gereed zou zijn. Publicatie heeft evenwel, voor zover wij weten, nog niet plaatsgevonden. Kan de minister de status van dit rapport met ons delen? Wat zijn de conclusies en kan het rapport worden vrijgegeven?

De vraag naar de eigen analyse van het kabinet dringt zich ook op in verband met de voornemens met betrekking tot de zbo's. De parlementaire onderzoekscommissie maakte de analyse dat er niet alleen erg veel zbo's zijn, zo'n

600 en dan nog 40 agentschappen waar samen 90 miljard van de rijksbegroting in omgaat en 165.000 mensen werken, maar ook dat er nog steeds een woekerend stelsel van afzonderlijke regelingen achter schuilgaat -- 50% heeft een eigen cao -- er koninkrijkes gebouwd zijn en dat er nog altijd discussies zijn over ministeriële verantwoordelijkheid, parlementaire controle en vragen over toereikend toezicht. Aangezien het hier gaat om uitvoering van publieke taken met publieke middelen, dient de publieke verantwoording op orde te zijn. Deze Kamer concludeerde dat met het op afstand zetten van delen van de rijksdienst niet alleen afstanden binnen de rijksoverheid zijn toegenomen, maar ook tussen burgers en overheid. Burgers troffen een overheid die er niet meer over ging en die van zich af wees. Het gaat dus ook om het herstel van democratische verbindingen na een periode waarin "politiek" synoniem werd met "publiek management". Is dat ook de visie van het kabinet?

Wat de zbo's zelf betreft, is het kabinet begonnen met een operatie die tot inzicht moet leiden in de vraag of de grondslag waarop zbo's bestaan nog altijd valide is. Mijn fractie juicht op zich deze operatie toe. Er moet inderdaad meer helderheid komen in het complexe geheel van uitvoeringsoperaties. De herijking van dit beleid is door deze Kamer gevraagd. Die herijking heeft ook te maken met een andere blik dan destijds op het idee dat beleid en uitvoering strikt gescheiden konden worden. Vindt het kabinet dat nu ook?

Om de lijnen korter en strakker te maken is een herziening van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen nodig. Mijn fractie is blij dat het kabinet die consequentie ook ziet. Maar wat wordt dan de toekomst van de zbo's? Het kabinet zegt dat van de drie gronden die het bestaan van een zbo rechtvaardigen, namelijk onafhankelijk oordeel, regelgebonden uitvoering en participatie van maatschappelijke organisaties in de bestuurstaak, de tweede grond kan vervallen. Betekent dit dat organisaties die regelgebonden taken uitvoeren, oneerbiedig gezegd de "uitvoeringsfabrieken", weer een agentschap of ministeriële dienst worden? Zou dit bijvoorbeeld moeten gelden voor de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Kadaster, het Centraal Bureau Rijvaardigheid (CBR) of het Centraal Administratie Kantoor (CAK)?

Het wachten is op dit moment op de uitkomsten van de commissie-De Leeuw, die in opdracht van het kabinet een advies uitbrengt over de toekomst van de zbo's. Er zijn geruchten dat deze commissie een groot aantal diensten hun zbo-status zal ontnemen. Dat zal een enorme operatie worden. Kan de minister ons aangeven wat de richting van denken is?

Het lijkt erop dat het kabinet nog verder zal gaan dan deze Kamer heeft aanbevolen. Deze Kamer vroeg om helderheid en herijking, maar erkent ook dat sommige diensten baat hebben gehad bij het feit dat ze zich zelfstandig konden ontwikkelen. Deze Kamer heeft voorts aangegeven dat er manieren zijn om publieke verantwoording op orde te brengen bij de uitvoering van publieke taken door extern verzelfstandigde diensten op

enige afstand van de minister. Te denken is aan publieke verantwoording van besturen en directies in hoorzittingen van het parlement. Let wel: dit gaat dan niet om beleidsverantwoording maar om uitvoeringsverantwoording. Wat vindt het kabinet daarvan? Is er, gelet op het feit dat zbo's geen ambtelijke dienst zijn, wel toestemming nodig van de minister?

De verdere ontwikkeling van de rijksdienst en de bezinning op zelfstandige bestuursorganen en andere vormen van publiek en semipubliek bestuur vragen om een sturende hand van de rijksoverheid. Het feit dat ieder departement in het verleden zijn eigen regelingen trof, waardoor er een wildgroei aan bestuurlijke vormen is ontstaan, duidt op gebrek aan regie. Het is juist dit woud aan regelingen en specifieke dan wel hybride vormen van publiek management dat de burger, wanneer hij hiermee in aanraking komt, dol, calculerend of wantrouwig maakt, of alle drie tegelijk. De rijksdienst moet transparant en eenduidig zijn. Daarom bepleitte deze Kamer meer regie, meer aansturing, duidelijker regels en een regiefunctie door het ministerie van BZK of het ministerie voor Rijksdienst. Ook in het licht van Europese regelgeving die in dit veld van bestuursorganisaties ontvangen en geïmplementeerd moet worden, is dat zonder meer aan te bevelen.

De reactie van het kabinet op dit punt is niet sterk. Allereerst wijst het erop dat het privatiseringsbeleid bij het ministerie van Financiën ligt. Dat is correct. Vervolgens echter, verzuimt het kabinet om in te gaan op het eigenlijk punt, namelijk dat voor de rijksdienst meer regie nodig is. Ook nu gemeentelijke en provinciale overheden gaan experimenteren met nieuwe bestuursvormen is het belangrijk dat aansturing plaatsvindt vanuit een duidelijke visie op het openbaar bestuur. Het gaat hier ook om de mogelijkheid om proactief op te treden en nieuwe vormen te overwegen, bijvoorbeeld de overheids-nv, waar onlangs voor is gepleit. Graag willen we van de minister horen hoe die regie en aansturing nu plaatsvinden.

De aanbevelingen van het parlementair onderzoek hebben ook doorgewerkt in het deelnemingenbeleid van dit kabinet. Dat gaat dan ook ergens om. Uit de Staatsbalans 2012 blijkt dat het financieel belang van de staatsdeelnemingen 82 miljard euro belooft en de dividendinkomsten 1,3 miljard euro. In het aangescherpte beleid worden overwegingen gegeven van de manier waarop dit kabinet denkt over het borgen van publieke belangen. Toch wordt de lijn niet helemaal helder. Was het tot 2007 "privatiseren, tenzij", vanaf 2007 was het "publiek, tenzij" en nu kiest het kabinet voor een pragmatische koers waarbij het borgen van publieke belangen wel uitgangspunt is. Echter, wat publieke belangen zijn, hangt sterk af van situaties en politieke appreciaties en daarmee dreigt het verhaal toch wel erg vloeibaar te worden.

Een les van het parlementair onderzoek is dat het borgen van publieke belangen via wetgeving alleen of via toezicht lang niet voldoende zekerheid geeft. Overheidseigendom geeft vaak veel meer en betere sturingsmogelijkheden. Het kabinet erkent dit in feite ook door te stellen dat de

Nederlandse Gasunie, TenneT, NS, Schiphol en de Rotterdamse haven niet geprivatiseerd zullen worden. Wat onze fractie betreft dient een bredere evaluatie van privatiseringen plaats te vinden. Welke bedrijven en sectoren zijn van zodanig belang voor de Nederlandse samenleving en economie dat privatisering een ongewenst verlies aan publieke zeggenschap oplevert? Mijn fractie waardeert een korte beschouwing van de minister op dit punt.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): En ik waardeer de beschouwingen van de heer Ester op dit punt, met name de genuanceerde wijze waarop hij spreekt over die publieke belangen en over een aantal bedrijven zoals de Nederlandse Gasunie en Schiphol. Ik heb nog wel een vraag op dit punt. Wat zijn precies de publieke belangen die daar een rol spelen? Ik vroeg me in mijn bijdrage af waarover we het hebben als we spreken over publieke belangen in relatie tot Schiphol. Doelen we dan op de toegankelijkheid van ons land via een luchthaven? Ik kan mij voorstellen dat dat een publiek belang is. Ik kan mij echter ook iets voorstellen bij de overlast van omwonenden of de rust om daar te kunnen wonen. Ook bij de Nederlandse Gasunie kun je je afvragen over welk publiek belang we het precies hebben. Kan de heer Ester daar iets over zeggen?

De heer **Ester** (ChristenUnie): Ja, daar kan ik iets over zeggen. Het gaat mijn fractie op dit punt om de zaken die de heer Ganzevoort noemt. Er zit echter ook een soort common denominator onder, en wel de vitale infrastructuur van Nederland. Nederland heeft zeggenschap nodig over zijn vitale infrastructuur. Het is de mening van mijn fractie dat we die infrastructuur niet moeten privatiseren of vermarkten. We moeten die absoluut onder eigen regie houden. Dit geldt voor de Nederlandse Gasunie, TenneT, de NS, Schiphol en de Rotterdamse haven, dus voor de voorbeelden die ik eerder al noemde. Het borgen, bewaken en beschermen van onze vitale infrastructuur is absoluut een publiek belang. Ik had overigens eigenlijk van de ministers willen horen dat zij dit accorderen, maar misschien kan ik dat via deze omweg alsnog vragen.

Voorzitter. Deze gedachtegang rond overheidseigendom is relevant. Het voorbeeld van KPN maakt dat duidelijk. Het is bij de privatisering van KPN nooit de bedoeling geweest dat deze in buitenlandse handen zou vallen. Hoezeer dat buiten de denkkaders van destijds viel, blijkt uit het feit dat het netwerk mee is geprivatiseerd. Dat hebben we niet gedaan bij NS, noch bij het spoor, de elektriciteitsbedrijven of de hoogspanningsnetten. Die zijn afgesplitst. Bij KPN is de vitale infrastructuur onderdeel van het bedrijf. Alle risico's voor het beheer en gebruik van die infrastructuur kwamen op het netvlies bij de mogelijke overname van KPN door América Móvil. Mijn fractie heeft aan de minister van EZ gevraagd of er verdere beschermingsmaatregelen worden getroffen. Graag willen we weten welke stappen het kabinet nu denkt te zetten om te voorkomen dat vitale

infrastructuur onder controle van buitenlandse ondernemingen komt. Welke "firewall" staat het kabinet voor ogen? In de antwoorden die we ontvingen is gewezen op Frankrijk, waar altijd autorisatie door de overheid dient plaats te vinden. De minister van EZ wil kijken naar een beter gebruik van reeds bestaande maatregelen. Graag krijgen we hiervan een duidelijk beeld.

In het licht van deze vitale infrastructuur is onze fractie benieuwd naar de visie van het kabinet op de toekomst van de energiesector in Nederland. Het merendeel van de elektriciteitsbedrijven is immers in buitenlandse handen. Er is alle reden nog eens grondig te kijken naar ons hele maatschappelijke en economische stelsel en ons de vraag te stellen of de Nederlandse overheid institutioneel is uitgerust in eigen land strategische en structurele maatregelen te treffen in het publieke belang van die samenleving. Deze vraag is urgent, mede in het licht van de discussie die de WRR is gestart over het "verdienmodel" van Nederland. Geconstateerd is dat Nederland onvoldoende structuurbeleid kan voeren in eigen land en dat voor structuurbeleid publieke zeggenschap en instituties nodig zijn. Deze noodzaak van zelfregie over vitale infrastructuur heeft ook een Europese component. Zo zag deze Kamer zich genoodzaakt een subsidiariteitsbezwaaar aan te tekenen bij de Europese Commissie in het kader van het vierde spoorwegpakket en de Kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke ordening en geïntegreerd kustbeheer. Ik wil de minister vragen subsidiariteitskwesties en het Europees aanbestedingsbeleid ook in zijn antwoord te betrekken rond dit gevoelige thema van eigendom en zelfregie van infrastructuur.

Nog een afrondende opmerking over het deelnemingenbeleid. Mijn fractie wil de minister, in dit geval die van Financiën, verzoeken of hij in de periodieke verantwoordingsrapportage ook expliciet aandacht wil besteden aan de wijze waarop het publieke belang steeds is geborgd en de afwegingen die daarbij golden. De perikelen rond Fyra en de investeringen van de Gasunie in Duitsland hebben ons harde lessen geleerd. Het analysekader van de POC kan ook hier een goede rol spelen.

We komen aan het eind van een bijzonder en ook spannend traject in de Eerste Kamer. Dit parlementair onderzoek heeft nieuwe inzichten opgeleverd en een impuls kunnen geven aan beleidsontwikkeling. Ook voor het parlement zelf is het goed dat er dit soort dwarsdoorsneden door het overheidsbeleid worden gemaakt. Het kabinet heeft toegezegd de Kamers intensiever te informeren, zowel op het punt van de voorgenomen privatiseringen als op het punt van de ontwikkeling van de rijksdienst en de zbo's. Op dat laatste zit de Kamer nog te wachten en dat maakt ook wel duidelijk dat de Kamer zelf alert moet blijven en dit soort thema's op haar eigen agenda moet laten terugkeren. De ChristenUnie-fractie dankt de regering voor haar inhoudelijke reactie, die zeker ook kritische aanknopingspunten bevat voor een vruchtbaar debat. Wij zien voor dit moment uit naar de antwoorden van de regering.

De vergadering wordt van 18.15 uur tot 19.15 uur geschorst.

*N

Minister **Blok**: Voorzitter. Dit is een bijzonder debat. Het is voor het eerst in de geschiedenis van deze Kamer dat een parlementair onderzoek wordt besproken met de regering. De bevindingen van de terugblik op 30 jaar privatisering en verzelfstandiging zijn een boeiend, leerzaam en zinvol proces voor zowel Kamer als kabinet. Eigenlijk is vanaf de jaren tachtig een over het algemeen vrij breed gedragen beleid ingezet van privatiseren en verzelfstandigen. Zowel in een groot deel van de politiek als in de wetenschap werd de motieven vrij breed gedeeld, net als door zeer verschillende kabinetten van verschillende politieke samenstelling. Na verloop van tijd is geconstateerd dat een aantal effecten, soms deels bedoeld en soms onbedoeld, zijn opgetreden. Die leidden tot een kritische reflectie. Tot de effecten behoren bijvoorbeeld de gevolgen voor de verhouding tussen overheid en burger, waarop in het rapport uitgebreid wordt ingegaan, de andere verhouding tussen het parlement, het kabinet en de verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties, de andere verhouding tussen beleid en uitvoering en vaak ook de noodzaak tot meer toezicht, die weer een gevolg is van het op afstand zetten van taken. De processen zelf bleken vaak complexer dan van tevoren verwacht werd. Het rapport van de commissie-Kuiper biedt heel interessante terugblikken en aanzetten tot verbetering op dat punt.

Voordat mijn collega's en ik ingaan op de uitgebreide beantwoording per onderdeel, benadruk ik dat een groot aantal aanbevelingen door het kabinet wordt overgenomen. We hebben aan het begin van deze kabinetsperiode een overzicht gestuurd van de voorgenomen privatiseringen en verzelfstandigingen. We zullen door ieder vakdepartement aan de Kamer laten melden wanneer er een concreet voornemen is tot privatisering of verzelfstandiging. Dat is eigenlijk stap één van het afwegingskader. We zullen consistentier omgaan met ons Integraal Afwegingskader, dat allang bestaat, maar dat ook scherp toegepast moet worden. We zullen gebruik gaan maken van het door de commissie ontworpen besliskader. We zullen bij toekomstige beslissingen tot privatisering of verzelfstandiging zorgvuldig monitoren of de verwachtingen worden gerealiseerd.

De verdeling in de beantwoording zal zo zijn dat ik inga op de regierol, op het beslissingskader, op de zbo's en op de vragen over inbesteding. De collega van Economische Zaken gaat in op de verhouding tussen de markt en de overheid, op de marktordening en op de vragen over de energie. De collega van Financiën gaat in op het deelnemingenbeleid en op de vragen over een aantal specifieke staatsdeelnemingen. De minister van Binnenlandse Zaken gaat in op de verhouding burger-overheid en de relatie met de decentrale overheden. Ik heb begrepen dat de voorzitter het

goed heeft gevonden dat de minister van Binnenlandse Zaken eerst zijn deel van de beantwoording doet in verband met vervolgafspraken. Daarna zal ik de rest van mijn beantwoording op mijn nemen.

*N

Minister **Plasterk**: Voorzitter. In het rapport van de commissie wordt uitgebreid ingegaan op en wordt regelmatig verwezen naar de rol van de minister van Binnenlandse Zaken, maar in de eerste termijn van de Kamer hoorde ik al een zorgvuldig onderscheid tussen de minister en het ministerie. Dat is ook terecht omdat bij de afgelopen kabinetsformatie de verantwoordelijkheid voor de rijksdienst en voor de zbo's, dus ook voor het privatiseren vanuit de rijksdienst, is belegd bij collega Blok. Die verantwoordelijkheid berust dus nog steeds bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, maar niet bij mij. Voor het grootste deel van de antwoorden op de vragen daarover zal zo direct collega Blok het woord voeren. Ik beperk mij tot vragen die geen betrekking hebben op die aspecten. Als ik goed heb opgelet, en dat heb ik gedaan, zijn dat er drie.

De heer Flierman heeft gevraagd hoe een en ander zich verhoudt tot de ruimte voor het middenveld en voor de zelforganisatie van burgers. Het kabinet hecht zeer aan burgerinitiatieven, aan wat wij de doe-democratie hebben genoemd. Zoals bekend heb ik daarover een nota uitgebracht en gedebatteerd met de Tweede Kamer. Ik wijs erop dat er een groot verschil bestaat tussen het maatschappelijk initiatief, het burgerinitiatief, aan de ene kant en de consequenties van privatisering aan de andere kant. Om maar een voorbeeld te pakken, de voedselbank, typisch een burgerinitiatief, is niet het gevolg van het privatiseren van het armoedebeleid. Sterker nog, men zou ook niet wensen dat het een in de plaats kwam van het ander. De overheid houdt natuurlijk de verantwoordelijkheid voor inkomensverdeling en armoedebestrijding ten volle, hoewel er op dit punt dus een burgerinitiatief is, dat wij natuurlijk allen zeer waardevol achten.

De heren Bröcker en De Lange hebben gevraagd naar de relatie met de decentralisaties. Op het punt van de decentralisaties, een groot project voor dit kabinet, is er een aparte ministeriële commissie. Daarvan ben ik coördinerend minister. De voorzitter ervan is de minister-president. We hebben er bij eerdere gelegenheden onlangs nog uitgebreid over gesproken, ook in deze Kamer. Als ik zoek naar de relatie tussen beide onderwerpen, is het in mijn ogen zo dat, als een zaak die nu van publiek belang wordt geacht en om die reden bij het Rijk berust, wordt gedecentraliseerd naar een andere overheidslaag, namelijk naar de gemeenten, deze binnen het publieke bestel blijft totdat men lokaal besluit om het anders in te richten. Daar kom ik zo op naar aanleiding van een andere vraag. Dat is echter geen verschuiving tussen de publieke en de private sector, maar een verschuiving naar een andere bestuurslaag binnen de publieke sector.

Dat brengt mij op de laatste vraag, die van de heer Ester, wat er gebeurt als het lokaal bestuur zou besluiten om tot privatiseren over te gaan. Terugkijkend in de geschiedenis is dat helemaal niet theoretisch. Integendeel. Er zijn heel veel gemeentelijke energiebedrijven en gemeentelijke woningbouwbedrijven geprivatiseerd. In de geschiedenis van het privatiseren zijn juist veel initiatieven lokaal genomen. Ik voeg er wel aan toe dat ik dit nu niet meer in die mate zie, waarschijnlijk omdat de meeste gemeentelijke bedrijven die zich daarvoor leenden, gefuseerd dan wel geprivatiseerd zijn. Maar als het aan de orde zou komen, is het natuurlijk aan het lokaal bestuur om daarvoor een kader vast te stellen en om daarover verantwoording af te leggen aan de lokale volksvertegenwoordiging. Gezien de autonomie van de andere bestuurslagen heb ik daar geen directe, sturende invloed op. Ik zou die ook niet ambiëren.

Ik meen dat ik hiermee de aan mij gerichte vragen heb beantwoord.

De heer **Kox** (SP): Ik ken de taakverdeling niet zo precies. Mijn eerste opmerking betrof het feit dat we nu zien dat het proces van verzelfstandiging, maar met name dat van privatisering, heeft geleid tot een verschuiving van burgers naar consumenten. Het heeft dus een effect op minimaal de inrichting van de democratie. Dit is waarschijnlijk minder voorzien toen we aan het proces begonnen. Nu wordt door onder meer de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de commissie gesignaleerd dat privatisering behalve het weghalen van een activiteit bij de rijksoverheid er ook toe heeft geleid dat de zeggenschap van de burger op een aantal fronten op zijn minst veranderd is. Dat wordt in alle rapporten genoemd. Dat gaat volgens mij verder. Ik denk dat we het er allemaal over eens zijn dat we de overheid, de Staat en de democratie kwijt zijn wanneer we alles privatiseren. Is er een reflectie van het kabinet dat dit ook een gevolg is en dat we daar nu en in de toekomst iets mee moeten doen?

Minister **Plasterk**: Ik denk dat het voor ons alle vier verleidelijk is om deze discussie aan te gaan met de heer Kox, maar eerlijk gezegd past het gezien de portefeuilleverdeling het beste dat de minister die verantwoordelijk is voor de rijksdienst en daarmee voor het privatiseren van daaruit, dit gesprek met de heer Kox aangaat.

De heer **Flierman** (CDA): Ik begrijp uit de context min of meer dat de minister van Binnenlandse Zaken ons eerder gaat verlaten. Daarom wil ik hem nog snel een vraag stellen. Hij had het naar aanleiding van mijn opmerking over het middenveld over de doe-democratie en noemde de voedselbank als voorbeeld. Dat zijn onmiskenbaar waardevolle initiatieven, maar het ging ons erom dat een groot aantal taken waar absoluut een publiek belang aan verbonden is, zoals wonen -- de woningcorporaties -- de gezondheidszorg, ziekenhuizen, verpleeghuizen en niet in de laatste plaats scholen, in dit land opgepakt wordt door private initiatieven.

De overheid speelt dan wel een zekere rol, maar het blijven initiatieven van het middenveld waar de overheid niet in directe zin sturend bij betrokken is. Gezien de dichotomie tussen overheid en markt hoor ik graag van de minister of het kabinet dat type initiatieven, waarbij dus wel degelijk publiek belang geborgd wordt, maar niet door overheidsinstanties, ook waardevol acht.

Minister **Plasterk**: Dit type initiatieven vind ik zeer waardevol. Ik vind -- en ik hoop met mij ook de heer Flierman -- dat wij ervoor moeten oppassen dat wij taken die de overheid nu heeft en die wij cruciaal vinden, afstoten vanuit de gedachte dat het middenveld die wel zal oppakken. Zo kan het niet zijn, maar omgekeerd werkt het natuurlijk wel zo. Ik noem het voorbeeld van de bibliotheken. In de doe-democratie ontstaan er veel initiatieven om lokale leesplankjes in te richten in verzorgingstehuizen of anderszins. Deze initiatieven zouden voor de overheid geen reden moeten zijn om op te houden met de openbare bibliotheken vanuit het idee dat het middenveld dit dan wel regelt. Dat laat onverlet dat er natuurlijk grote waardering is voor dat soort bewoners- en burgerinitiatieven.

De heer **De Lange** (OSF): Ik wil het nog even hebben over de decentralisatie. De minister stelt terecht dat decentralisatie het verschuiven van de verantwoordelijkheid van de ene bestuurslaag naar de andere is. Dat is door de woordvoerders ook zo betoogd. Mochten de ideeën over de wenselijkheid van een dergelijke vorm van decentralisatie echter veranderen, dan is het van groot belang om een exitstrategie te hebben. Het zou in de toekomst weleens hard nodig kunnen zijn om de bevoegdheden die nu gedecentraliseerd worden en dus naar de gemeentes gaan, toch weer naar de rijksoverheid te halen. Wij hebben vandaag met zijn allen betoogd dat de problematiek waarover wij nu praten, niet tot het einde der dagen vastligt, maar regelmatig aan verandering onderhevig is. Hoe kijkt de minister aan tegen de noodzaak van een goede exitstrategie?

Minister **Plasterk**: Dit luistert heel nauw, want de interbestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende overheidslagen zijn zodanig dat ieder van die lagen in principe autonoom is en verantwoording aan de eigen volksvertegenwoordiging aflegt vanuit het dagelijks bestuur. Natuurlijk berust de wetgevende macht uiteindelijk bij het Rijk. Mocht het Rijk op enig moment van mening zijn dat een bepaalde taak van het lokaal bestuur beter centraal geregeld zou kunnen worden, dan regelt de wetgever dat uiteindelijk. Nogmaals, ik zeg dit met terughoudendheid, want het is natuurlijk niet de bedoeling om taken willekeurig heen en weer te shuffelen tussen de verschillende bestuurslagen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Ik herken mij in wat de minister zegt. Het respect voor de autonomie van de andere bestuurslagen deel ik volledig, evenals mijn fractie. Hier zit nog wel een

vraag aan vast. Wij zijn ermee bezig om een zorgvuldiger kader aan te leggen voor de privatisering en verzelfstandiging op rijksniveau. Daar gaat dit hele debat over. Zou er niet eenzelfde soort zorgvuldigheidskader als de toets die wij nu op rijksniveau proberen in te bouwen, aanwezig moeten zijn voor de lokale overheden, uiteraard gecontroleerd door de lokale democratie? Zou daar niet wat meer regie moeten zijn via een vertaling van een Integraal Afwegingskader naar lokale processen toe?

Minister **Plasterk**: Met de wenselijkheid daarvan ben ik het eens, maar uit constitutioneel oogpunt ben ik van mening dat je in het beste geval mag hopen dat een lokaal bestuur zegt: dat landelijke toetsingskader is mooi en daarom willen wij dat ook van toepassing verklaren op de privatiseringen die wij doorvoeren. Als de gemeente Den Helder een zwembad wil privatiseren, zou ik echter niet willen dat ik als minister van Binnenlandse Zaken of een van mijn collega's hier aan tafel dit zou moeten toetsen aan het landelijk vastgestelde kader. Dat is de heer Ganzevoort ongetwijfeld met mij eens.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Ik ben het er zeer mee eens dat die toetsing hier dan niet opnieuw moet plaatsvinden. Het gaat mij erom dat je voor die toetsing wel centraal een kader zou kunnen vastleggen. Dan hebben de lokale gemeenteraad en de lokale bestuurders een handvat voor zo'n zelfstandig proces. Daar gaat het om. Moeten daar niet ook kaders worden vastgelegd? Of laten wij het aan het lokale vrije spel der krachten over, terwijl wij op nationaal niveau terugkijkend zeggen dat wij net iets te weinig handvatten hebben gehad om het goed te kunnen beoordelen?

Minister **Plasterk**: Ik wil het niet aan vrije spel der maatschappelijke krachten overlaten, maar wel -- zoals dit ook aan de volksvertegenwoordiging in de Eerste Kamer is overgelaten -- aan het lokaal bestuur overlaten om de knoop door te hakken. Nogmaals, ik onderschrijf dat hetgeen hier ter tafel ligt, waardevol is en dat dit niet elke keer hoeft te worden overgedaan, maar dat het als handreiking kan worden gezien voor privatiseringen voor zover die überhaupt lokaal plaatsvinden.

De **voorzitter**: Tot slot, mijnheer Ganzevoort!
**

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Jazeker, voorzitter, dit wordt mijn laatste interruptie. Laat ik heel duidelijk zijn. Het gaat mij niet om het bepalen van de inhoud van de beslissingen. Als wij onszelf landelijk bepaalde kaders opleggen voor de manier waarop wij het procedureel doen, zouden wij die ook verbindend kunnen verklaren voor lokale processen. Als wij dat niet op de een of andere wijze doen, vrees ik dat er op lokaal niveau veel van dezelfde fouten gemaakt zullen worden als op nationaal niveau.

De **voorzitter**: Mijnheer Flierman heeft een aanvullende vraag op dit punt.
**

De heer **Flierman** (CDA): Eerlijk gezegd heb ik niet zozeer een vraag aan de minister, maar kan ik een opmerking aan het adres van de heer Ganzevoort niet onderdrukken. Wij delen namelijk een verleden in het gemeentelijk bestuur. Volgens mij zijn wij nu bezig om een klassieke Haagse fout te maken door te veronderstellen dat de volksvertegenwoordigers van de hogere overheid meer intelligentie hebben dan de volksvertegenwoordigers op het lagere niveau. Waarom zou je nu toch dwingend een kader willen opleggen aan lagere overheden? Ik heb er alle vertrouwen in dat de democratie op het lagere niveau in staat is om zelf verstandige afwegingen te maken. Laten wij wel wezen: de grootste missers op het vlak van privatiseringen zijn niet in Den Helder gemaakt, maar wel in Den Haag.

De **voorzitter**: Mijnheer De Graaf, hebt u een vraag aanvullend op dit punt of hebt u een andere vraag? Anders geef ik eerst de minister de gelegenheid om te antwoorden.
**

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik weet natuurlijk niet wat de minister nu gaat zeggen. Ik had een vraag naar aanleiding van zijn betoog, maar ik stel voor dat wij uw voorstel volgen, voorzitter.

De **voorzitter**: Dan krijgt nu eerst de minister de gelegenheid om te antwoorden.
**

Minister **Plasterk**: Ik denk dat de standpunten van de heren Flierman en Ganzevoort minder ver uit elkaar liggen dan nu lijkt. Er is niet voor niets zeer veel energie in dit rapport gestoken. Zo veel denkkracht krijg je niet snel lokaal bij elkaar. Men zou er dus verstandig aan doen om dit kader lokaal mee te nemen. Ik denk dat men ook zo verstandig zal zijn om dat te doen, zonder dat wij dat nu dwingend opleggen. Dat is mijn standpunt in dezen.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Overigens gaat er ook in Den Helder weleens wat fout, zoals bekend. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft net uiteengezet wat zijn verantwoordelijkheid niet is, dus welke taken in de formatie aan anderen zijn gegeven. Nu constateert de commissie in het rapport dat er onzekerheid is ontstaan over de staatsrechtelijke positie van de overheid als gevolg van privatiserings- en verzelfstandigingsoperaties. De commissie wil ook een robuustere hantering van het uitgangspunt van de democratische rechtsstaat. Dat is nu, hoe goed de verdeling binnen het kabinet ook kan zijn, een primaire verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die volgens mij bij de formatie niet is overgedragen aan een van zijn collega's. Dat roept bij mij de vraag op wat nu eigenlijk precies de positie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is binnen de ministeriële

commissie en in dit debat. Het zou mij erg raar voorkomen als de minister van Binnenlandse Zaken, de eerste bewaker van de democratische constitutie en rechtsstaat, niet direct en primair bij dit soort vraagstukken betrokken is.

Minister **Plasterk**: Ik bevestig dat ik inderdaad om die reden lid ben van die ministeriële commissie en daar verantwoordelijk ben voor het lokaal bestuur voor zover dat aan de orde komt. Dat zijn inderdaad de twee aspecten die eerder zijn genoemd. Dat geldt ook voor de doe-democratie of de participatiesamenleving of hoe men dit ook wil aanduiden. Als er, zoals de heer De Graaf zegt, zaken zijn die raken aan onze constitutie, onze Grondwet, is dat natuurlijk altijd mijn verantwoordelijkheid. Dat geldt niet alleen voor dit onderdeel. Als de minister van Defensie iets zou wensen dat raakt aan de constitutie, gaat dat natuurlijk ook langs mij ...

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik hoop niet dat het langs u gaat.

De **voorzitter**: Nee, mijnheer De Graaf.
**

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik snap wel dat de minister dit zegt en het is ook zeker waar. Ik bedoel het echter nog een trapje hoger. De eerste minister die zich verantwoordelijk moet voelen voor en die ook kan worden aangesproken op de kwaliteit van de overheid als geheel -- ik heb het dan niet alleen over de lagere overheden, maar over het geheel van de overheid, dus over het begrip "overheid" -- zou de minister van Binnenlandse Zaken moeten zijn, ook al is de rijksdienst primair een verantwoordelijkheid van de minister voor Wonen en Rijksdienst.

Minister **Plasterk**: Dat is juist.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Dat roept bij mij de vraag op welke positie de minister van Binnenlandse Zaken daarbij inneemt. Ik heb de indruk dat de verantwoordelijkheden een beetje zijn gefragmentariseerd, om het zachtjes uit te drukken.

Minister **Plasterk**: Wat de heer De Graaf zegt, is juist. Natuurlijk ben ik als minister van Binnenlandse Zaken uiteindelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de overheid als geheel en mijn collega voor de rijksdienst en de aspecten die daarmee te maken hebben. Ik ben verantwoordelijk voor het lokaal bestuur en wat het lokaal bestuur doet. Zodra bijvoorbeeld het onderwerp interbestuurlijke verhoudingen aan de orde komt, is het weer aan mij om ervoor te zorgen dat een en ander niet versnipperd of verkokerd raakt en dat de overheid als geheel doet wat zij dient te doen. Als het aan de constitutie raakt, is dit al helemaal het geval. Ik bevestig wat de heer De Graaf zegt.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik zie dat er niet nog meer sprekers komen.

Kunnen de leden ermee instemmen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt geëxcuseerd voor de rest van het debat? Dat is het geval. Minister, u bent geëxcuseerd.

Ik geef wederom het woord aan de minister voor Wonen en Rijksdienst.

**

*N

Minister **Blok**: Voorzitter. Dank u wel. Ik zal nu ingaan op de vragen die aan mij zijn gesteld.

De eerste en logische vraag is hoe het kabinet het begrip "publieke belangen" definieert. Meerdere leden hebben verwezen naar de definitie die de WRR heeft geformuleerd: "Publieke belangen zijn die belangen die de politiek zich aantrekt omdat de behartiging ervan voor de samenleving als geheel wenselijk is". Ik denk dat die definitie terecht is en tegelijkertijd ook de zeer politieke connotatie van het begrip "publieke belangen" aangeeft. Juist de constatering dat datgene wat de politiek zich aantrekt, bepaalt wat een politiek belang is, geeft aan dat er een aantal terreinen is waarop alle partijen het eens zullen zijn over de rol van de overheid. In de sfeer van rechtspraak of veiligheid zullen wij over alle partijen heen elkaar vaak vinden. Er zijn echter ook terreinen waar het van meerderheden afhankelijk is wat dan precies het publieke belang is en hoe dit precies moet worden uitgevoerd. De definitie van de WRR is echter zeer herkenbaar.

De heer Postema heeft gevraagd waarom er in het door het kabinet aangeleverde overzicht van de voorgenomen privatiseringen en verzelfstandigingen geen melding is gemaakt van de publieke belangen die bij ieder van die operaties spelen. Die vraag is ons niet gesteld. Die vraag is natuurlijk wel aan de orde op het moment dat de concrete actie wordt voorgelegd die volgt uit die lijst.

De heer Postema heeft verder gevraagd of ik een geactualiseerd overzicht wil verschaffen. Ik ben daar graag toe bereid. Het lijkt mij logisch dit in mei te doen in het kader van Verantwoordingsdag.

De heer De Graaf heeft gevraagd hoe de oriëntatie op die publieke belangen vanaf nu kan worden geborgd. Het kabinet heeft het grote belang daarvan ingezien, parallel aan wat in de Eerste Kamer gebeurde. Daarom heeft het een Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen ingesteld. Wij realiseren ons dat achter incidenten vaak een trend schuilgaat, of het nu gaat om incidenten in de corporatiewereld met bijvoorbeeld Vestia of Woonbron of recent Geertruidenberg, of die in de wereld van het onderwijs met bijvoorbeeld Amarantis. Daarom is het goed om alle betrokken bewindslieden in een ministeriële commissie te bundelen en zodoende de ervaringen en de consequenties die je daaruit trekt, met elkaar te delen.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik weet natuurlijk dat de ministeriële commissie zich daarover heeft gebogen en dat er ook initiatieven uit het kabinet zijn gekomen, het rapport-Halsema enzovoort, enzovoort. Dat roept bij mij gelijk een vraag op. Ik heb de indruk dat dit vooral betrekking heeft op de semipublieke sector waar niet zozeer sprake is van verzelfstandigingen, zbo's of privatiseringen. Je kunt moeilijk volhouden dat het onderwijs een verzelfstandiging is, maar het is wel een sector die zeer aan het publieke belang is gelieerd. In dit kader heeft de ministeriële commissie initiatieven genomen, maar wat heeft zij gedaan met de thema's privatisering, zbo's en verzelfstandigingen? Ik zou die dingen graag scheiden. De discussie over het toezicht op de corporatiewereld of in de zorg is van een andere orde, hoe belangrijk ook, dan de vragen die het rapport van de onderzoekscommissie heeft geadresseerd.

Minister **Blok**: Ik ben het met de heer De Graaf eens dat dit vaak vragen van een verschillende orde zijn. Die constatering zal ook verder in mijn beantwoording naar voren komen. De ministeriële commissie heeft zich inderdaad vooral gebogen over vraagstukken in de semipublieke sector.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Misschien gaat de minister hier nog nader op in en dat hoor ik dan graag, maar aan de ministeriële commissie is ook gevraagd of dit in de plaats komt van bijvoorbeeld de gevraagde maatschappelijke impactanalyse. Brengt de commissie een tussenrapportage uit? Kunnen wij zien wat er precies is gebeurd en of daar plannen voor zijn? Hoe ziet het werkplan van de commissie er uit? Komt dat nog? Zo ja, dan ga ik weer zitten.

Minister **Blok**: Ik heb gezegd dat de ministeriële commissie zich voornamelijk heeft gebogen over de vraagstukken in de semipublieke sector. Dit wil niet zeggen dat dit uitsluitend het geval was. Ook de collega's van Financiën en Economische Zaken zullen ingaan op vragen die op hun terrein daar aan de orde zijn geweest.

Er is een aantal vragen gesteld over de regierol. Het antwoord op de vraag waarom het kabinet niet de voorkeur van de commissie deelt voor één coördinerende minister voor zowel privatisering als verzelfstandiging, ligt in lijn met het interruptiedebatje dat zojuist met de heer De Graaf is gevoerd. Bij verzelfstandiging gaat het om heel andere vragen dan bij privatisering. Bij verzelfstandiging gaat het om de vraag hoe je binnen de overheidsorganisatie en onder ministeriële verantwoordelijkheid een overheidstaak uitvoert. Bij privatisering gaat het om het buiten de directe invloed van de overheid brengen van een activiteit. Dit gaat vaak gepaard met vragen over marktwerking en het introduceren van concurrentie. Dit zijn dus naar hun aard heel verschillende processen.

De deskundigheid over privatisering, een sterk financieel-economische deskundigheid, is van ouds aanwezig bij het ministerie van Financiën. Dit ministerie zit als aandeelhouder ook bovenop de

staatsdeelnemingen, meer nog dan in het verleden zoals te lezen staat in de recente brief van de minister van Financiën. De vraag hoe wij de rijksdienst en de verhoudingen met de medeoverheden organiseren -- gebeurt dat binnen een ministerie, een agentschap of een zbo? -- is een typische vraag voor Binnenlandse Zaken. Juist als verantwoordelijke voor de rijksdienst vanuit de notie die ook in de Hervormingsagenda is opgenomen en die met u is gedeeld, dat weliswaar iedere deskundigheid binnen de rijksdienst aanwezig moet zijn, maar dat dit niet betekent dat ieder ministerie ook die deskundigheid nodig heeft, zou ik het een dubbeling van taken vinden als de deskundigheid van de minister van Financiën over privatisering, gekopieerd zou worden bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Nu zorgen wij ervoor dat die deskundigheid aanwezig is en wordt gedeeld in de ministerraad maar ook in de Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen. Tegelijkertijd hoeft de minister van Financiën niet de kennis over en ervaringen met verzelfstandiging van het ministerie van Binnenlandse Zaken te dubbelen.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Dit is ook ongeveer het antwoord dat in de kabinetsreactie stond. Natuurlijk heeft de minister gelijk dat er op verschillende ministeries verschillende deskundigheden zijn over verschillende vraagstukken. Als het gaat om staatsdeelnemingen heb je andere ambtenaren nodig dan bij zelfstandige bestuursorganen. Bij de overheid bestaan er heel veel coördinatiestructuren dwars door de ministeries en over de ministeries heen. In het verleden kende het grotestedenbeleid componenten op het gebied van ruimtelijke ordening en van Economische en Binnenlandse Zaken. Bij Koninkrijksrelaties is de net vertrokken minister Plasterk coördinerend verantwoordelijk voor de BES-eilanden. Daarbij zijn alle mogelijke ministeries betrokken, met grote deskundigheden. Waarom kan het daar wel: een eerste coördinerende verantwoordelijkheid voor de vraagstukken rond de publieke borging bij het op afstand zetten, vervreemden of naar binnen halen van diensten en taken binnen de overheid? En waarom kan dat uitgerekend hier niet? Het antwoord krijg ik eigenlijk niet. Moet ik concluderen dat het vooral een kwestie is van ministeriële rivaliteit? Dat zou ik toch liever niet horen.

Minister **Blok**: Ik deel de observatie van de heer De Graaf niet dat coördinatie niet kan. De coördinatie voor het privatiseringsdeel ligt alleen bij het ter zake meest deskundige ministerie en voor het verzelfstandigingsdeel bij het daar meest deskundige ministerie. Als we dat anders zouden willen doen, is mijn observatie, zou dat echt moeten leiden tot een uitbreiding van de ambtelijke staf, dus een dubbeling. Dat vind ik juist als verantwoordelijke voor de rijksdienst onverstandig.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Mag ik dan tot slot de vraag stellen waarom de minister van Economische Zaken de Ministeriële Commissie

Vernieuwing Publieke Belangen voorzit? Je zou zeggen dat dit toch een begin is van coördinatie, terwijl hij met al zijn deskundigheid en ervaring weer net wat minder van zbo's weet dan u en van staatsdeelnemingen wat minder dan de minister van Financiën.

Minister **Blok**: De collega van Economische Zaken zal ongetwijfeld op die vraag ingaan. Overigens wordt de ministeriële commissie voorgezeten door de minister-president en niet door de collega van Economische Zaken.

De heer **Postema** (PvdA): Over dat laatste zijn wij anders geïnformeerd. In de schriftelijke kabinetsreactie is helder gemaakt dat de minister van Economische Zaken de coördinerende minister is. Als dat moet worden bijgesteld, vernemen wij dat graag. Het belang dat collega De Graaf hecht aan het coördineren van de publieke belangen, is een belangrijk advies van de onderzoekscommissie. Daar heeft het de afgelopen decennia aan ontbroken. Dat willen wij graag anders en beter. Dan helpt het niet om er weer een nieuw ministerie aan toe te voegen. De Kamer heeft dat standpunt in de motie-Bröcker omarmd. Wij vinden dat een zeer serieus te nemen advies dat het coördineren of borgen van het publieke belang bij BZK gaat rusten. Het onderscheid tussen de twee ministers op dat departement laat ik even voor wat het is, want daarop kan altijd nog worden ingegaan, maar het is iets wat in feite bij BZK zou moeten rusten. Natuurlijk is privatiseren iets anders dan verzelfstandigen of het ordenen van markten, maar zij hebben alle drie te maken met publieke belangen. Daar zien wij graag de expertise van BZK op de voorgrond komen.

De heer **Kox** (SP): Het is natuurlijk een manier van denken. Ik hoor de minister zeggen dat privatiseren iets heel anders is dan verzelfstandigen. Vanuit de overheid gezien wellicht wel, maar in het rapport gaat het erom dat de overheid van alles heeft gedaan, met instemming van het parlement, dus we zijn allemaal samen verantwoordelijk, maar dat de burger daar een bepaalde perceptie van heeft. Hij heeft het gevoel dat de overheid niet meer doet wat zij moet doen of het is niet meer duidelijk wat zij moet doen. In die zin zijn verzelfstandigen en privatiseren onderdeel van beleid dat voor de burger een bepaalde impact heeft. Laten we zeggen dat de minister van Financiën Holland Casino privatiseert, want daar kunnen we veel geld voor krijgen en dat kunnen we goed gebruiken ...

Minister **Dijsselbloem**: Was het maar waar.

De heer **Kox** (SP): Of we kunnen er helemaal geen geld voor krijgen, maar we moeten het kwijt, want straks moeten we nog meer betalen. Of we verkopen URENCO, want we moeten dat kwijt. Bij Holland Casino hebben we het ook over gokbeleid. Hoe kunnen we op de beste manier borgen dat dit belang overeind blijft? Als we het over URENCO hebben, hebben we het over een strategisch bedrijf. Dan moet je je afvragen of we dat wel of

niet willen. We hebben de discussie over andere strategische belangen gehad. Ik denk dat de minister niet te veel moet denken vanuit de overheid, die zegt dat dit een ander proces is. Hij moet eraan denken hoe de burger daarmee omgaat. Daarom wordt door de onderzoekscommissie en breed door deze Kamer gezegd dat er echt een coördinerend minister moet zijn, bij voorkeur op het ministerie van BZK. Anders wordt ermee doorgedaan om de stappen die wij zetten te beschouwen als incidenten. Volgens de commissie en de WRR zijn zij juist onderdeel van beleid dat op een aantal punten niet goed heeft uitgekapt.

Minister **Blok**: De voorbeelden van de heer Kox zijn interessant, omdat zij inderdaad de vraag oproepen wat het ministerie van Binnenlandse Zaken toe zou moeten voegen aan de vraag over de verzelfstandiging van URENCO, anders dan onze gemeenschappelijke verantwoordelijkheid in de ministerraad, waar zo'n beslissing aan de orde komt. De vraag over verzelfstandiging van dit type bedrijf is toch een vraag voor de aandeelhouder. De vraag is allereerst: willen wij verzelfstandigen en vervolgens onder welke condities en tegen welke prijs? In de optiek van de minister van Economische Zaken is de vraag: wat betekent dat voor de werking van in dit geval de markt voor nucleaire brandstoffen? Het ligt minder voor de hand voor het ministerie van Binnenlandse Zaken om daarover een oordeel te hebben dan over de vraag of de inspectie de vorm krijgt van een zbo of onder ministeriële verantwoordelijkheid dient te vallen.

De heer **Kox** (SP): Deze minister is inderdaad een echte liberaal. In het liberale denkkader past dat zo. Het feit dat een verzelfstandiging voor de overheid iets anders is dan een privatisering, wil niet zeggen dat het voor de samenleving en de burger een principiële andere zaak is. We zetten op afstand of we verkopen. De vraag is of we toch nog verantwoordelijkheden houden of niet. Om dat te coördineren begrijp ik niet -- en volgens mij de Kamer met mij -- waarom we dan geen minister hebben die er als eerste op aangekeken kan worden. Zoals collega De Graaf zegt: we doen het overal, maar op dit punt, bij deze stille revolutie, deze maatschappelijke verandering van de afgelopen 30 jaar, zeggen we: dat lijkt ons niet nodig, business as usual. Ik denk niet dat dit verstandig is.

De heer **Postema** (PvdA): Ik heb gekeken hoe het publieke belang van URENCO, of eigenlijk Ultra Centrifuge Nederland NV, in de nota over staatsdeelnemingen is geformuleerd. Er staat: de publieke belangen van URENCO zijn non-proliferatie, veiligheid en voorzieningszekerheid. Ik weet zeker dat men daar bij Financiën niet bijzonder veel verstand van heeft. Men heeft verstand van heel andere processen. Dan ligt het voor de hand, omdat het elke keer gaat om het denken in termen van publiek belang en het borgen

daarvan, dat we daarvoor één aanspreekpunt hebben.

Minister **Blok**: Met alle respect, nucleaire proliferatie is ook niet de deskundigheid van het ministerie van BZK. De vraag van de heer Kox over hoe de burger het ervaart, is zeer wezenlijk. Terecht. Daar moet de overheid bij al deze operaties inderdaad op letten. Maar ook die vraag kun je niet knippen langs de route of het een verzelfstandiging is of een privatisering. De burger zal van URENCO niet zo veel merken, want dat bedrijf opereert uitsluitend in de professionele markt. Dat geldt natuurlijk wel voor de verzelfstandiging van KPN. Bij zbo's kan het gaan om een zbo waar de burger direct mee te maken heeft, zoals het UWV, maar ook om een toezichthouder op de volkshuisvesting, een zbo onder mijn verantwoordelijkheid, waar heel weinig mensen direct mee te maken hebben. De vraag wat de burger ervan merkt, is relevant, maar die loopt niet langs de lijn privatisering of verzelfstandiging.

De heer **Postema** (PvdA): Dat laatste is zeker zo. Wij betogen ook dat het niet langs die lijnen loopt, maar langs de lijnen van het denken in termen van publiek belang. Reken maar dat, op het moment dat de burger wel iets merkt van de privatisering van URENCO, wanneer het publiek belang van non-proliferatie in het geding is, dan de druiven wel heel erg zuur beginnen te geraken. Het gaat er niet om dat er bij BZK expertise is op het terrein van non-proliferatie, maar dat daar het denkkader aanwezig is voor de hele rijksoverheid om dit soort dossiers op eenzelfde manier te behandelen, vast te stellen wat een publiek belang is, hoe je dat borgt en daarover met Tweede en Eerste Kamer het gesprek aan te gaan. Dat is wat wij van de minister vragen.

De heer **Ester** (ChristenUnie): We hebben hier een kernthema te pakken. In het rapport was de kritiek dat een centrale regie over alle privatiseringstrajecten en de verschillende verzelfstandigingsdossiers ontbrak. Daar vragen de partijen hier om: dat één minister de centrale regie heeft. Dat laat onverlet dat er binnen de afzonderlijke departementen veel instrumentele kennis is die het ministerie van minister Blok misschien niet in huis heeft, maar die hij kan halen bij de andere departementen. Er moet een centrale regie zijn. Dit is een unieke mogelijkheid om die te beleggen, gegeven de conclusie van het rapport dat het daar juist aan mankeerde.

De **voorzitter**: Mijnheer Ganzevoort, ook aansluitend?
**

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Absoluut, anders zou ik het niet durven, voorzitter.

Een van de punten waarom de centrale regie zo wezenlijk is in dit debat, is dat het nooit gaat om maar één belang. Het gaat om financiële, economische, maar ook om meer maatschappelijke belangen. Denk aan risico's, veiligheid of milieu. Juist die weging van belangen maakt het zo

essentieel om een en ander niet binnen één departement te doen, maar om de regie te voeren op een meer centrale plaats. Hiermee borg je dat de afweging vanuit verschillende gezichtspunten gemaakt kan worden.

Minister **Blok**: Ik ben het volstrekt eens met dit betoog van de heer Ganzevoort. De afweging hoort niet binnen één departement plaats te vinden. Het kabinet kiest ervoor om een knip te zetten tussen privatiseren en verzelfstandigen. Het kabinet kiest er echter niet voor om de afweging binnen één departement plaats te laten vinden. Die afweging vindt plaats in goed overleg met de vakdepartementen. Zo kan de afweging hier in de Kamer ook gebaseerd worden op de inbreng van de ter zake deskundige departementen.

De heer De Lange vroeg of de klassieke machtsstrijd tussen ministeries over bevoegdheden meespeelde bij de afweging. Deze vraag kwam net ook in een interruptie aan de orde. Dat is juist niet het geval. U kunt wel aan mij merken dat ik mij vanuit de verantwoordelijkheid voor een efficiënte overheid waarbij geen dubbelingen optreden, enigszins verzet tegen een bevoegdheid die een deel van u graag bij mij neer zou willen leggen.

Dan kom ik op de manier waarop het kabinet met het besliskader wil omgaan. De heer Postema en de heer De Graaf vroegen wat de relatie is tussen het besliskader en het Integraal Afwegingskader. Het Integraal Afwegingskader is een kader voor wetgeving in het algemeen. Het heeft dus ook betrekking op verzelfstandiging en privatisering indien daar wetgeving bij betrokken is. Dat is meestal het geval. Het kader wordt echter ook toegepast bij andere wetgeving. Eigenlijk sluit het besliskader, zoals de Kamer dat heeft ontwikkeld, daar nauw bij aan. Het besliskader is echter geen intern instrument voor de overheid, het Integraal Afwegingskader is dat wel. Het besliskader van de Kamer, dat het kabinet overneemt, is een openbaar kader. Dit kan zeker een overlap hebben met de eerste stappen van het Integraal Afwegingskader, maar het heeft ook echt een zelfstandige waarde. Wat ons betreft, worden ze dus naast elkaar gehanteerd.

De heer Postema vroeg of de stappen uit dat afwegingskader tijdig beschikbaar zullen zijn, om te beginnen de beginstappen. Het is ons voornemen om die eerste stappen tijdig aan de Kamer voor te leggen. Dat zal in het algemeen de verantwoordelijke vakminister doen, in nauwe samenspraak met een van beide coördinerende ministers.

De heer Postema vroeg ook hoe we om zullen gaan met de middelentoets die in het afwegingskader is opgenomen. Deze toets is een logisch en essentieel onderdeel, hoewel de heer Postema er ook terecht op wees dat het eindoordeel bij een beslissing over privatisering of verzelfstandiging niet uitsluitend moet worden bepaald door de financiële afweging.

De heer Bröcker vroeg of wij het besliskader ook willen gebruiken als het kabinet voornemens is activiteiten die nu uitbesteed zijn, door de overheid te laten uitvoeren. Het besliskader is natuurlijk

bewust ontwikkeld voor een verzelfstandigings- of privatiseringstraject. Het laat zich dus niet een-op-een toepassen op een traject zoals de heer Bröcker dat geschetst heeft. Het ligt dus niet erg voor de hand. Natuurlijk vindt er wel een politiek debat plaats, eigenlijk ook as we speak, over de voornemens van het kabinet voor investering.

De heer Thom de Graaf vroeg of het mogelijk was om het financiële voordeel, met name het financiële voordeel voor de korte termijn, in de afweging los te koppelen van het publieke belang. Het echt loskoppelen lijkt mij niet verstandig. Het financiële aspect is ook een aspect van het publieke belang. De financiële consequenties -- kunnen of willen we het betalen? -- vormen een publiek belang. Ik wil dit aspect een integraal onderdeel laten zijn van de afweging.

De heer Flierman vroeg of het kabinet het afwegingskader zal gebruiken bij de eigen afwegingen. Het antwoord daarop is een volmondig ja.

De heer Kox vroeg wat ik vind van een sneller parlementair onderzoek naar de effecten van privatisering of verzelfstandiging. Dit zit in feite al ingebakken in het besliskader. In het begin moet de afweging scherp worden gemaakt en daarna moet deze worden geëvalueerd. Volgens mij wordt de heer Kox dus bediend door onze toezegging om het besliskader te hanteren.

Dan kom ik op de gestelde vragen over de zbo's en het rapport van de heer De Leeuw. Het rapport van de heer De Leeuw is een ambtelijke notitie. Er is voor mij echter geen reden om deze niet aan de Kamer toe te sturen. Het was en is nog steeds mijn voornemen om de conclusies die het kabinet verbindt aan het rapport, in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk aan de Kamer mee te delen. Ook hierbij probeer ik te voorkomen dat we te veel communicatiemomenten hebben, maar ik ben graag bereid om, vooruitlopend daarop, het rapport met de Kamer te delen.

De heer Ester vroeg wat de instellingsmotieven voor zbo's zijn. Wil het kabinet deze wijzigen? De kaderwet kent drie instellingsmotieven: onafhankelijke oordeelsvorming, strikt regelgebonden uitvoering en participatie van maatschappelijke organisaties. Wat het kabinet betreft, blijven deze drie criteria van kracht, maar leiden ze niet automatisch tot de conclusie dat voor de zbo-vorm gekozen moet worden. Wij zijn namelijk terughoudend in het instellen van zbo's. Deze criteria moeten in ieder geval een rol spelen bij de afweging.

De heer Ester en de heer Kox vroegen wat mijn verwachting is, mede naar aanleiding van het rapport van de heer De Leeuw, voor de ontwikkeling van zbo's. De heer Kox had het zelfs over een zbo-soep. Wellicht hebt u in het regeerakkoord gelezen dat onze basishouding ten aanzien van zbo's terughoudend is. We houden de bestaande zbo's ook bewust tegen het licht. De uitslag daarvan zal ik in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk met u delen. Mijn hoofdlijn is niet dat het er meer worden, maar dat het er minder worden. Men kan elkaar ook her en der opzoeken, bijvoorbeeld in de bedrijfsvoering. In de

rijksdienst denken we dan aan het delen van automatisering of een aantal aspecten van het personeelsbeleid. Een soortgelijke operatie zetten we in voor de zbo's.

De heer **Ester** (ChristenUnie): Ik heb nog een vraag over de zbo's en de drie kerntaken in relatie tot de kabinetsreactie. Er zijn drie taken, te weten onafhankelijk oordeel, regelgebonden uitvoering en participatie van maatschappelijke organisaties in de bestuurstaak. Dat zijn de drie activiteiten. De minister zegt in de kabinetsreactie eigenlijk dat die tweede taak, de regelgebonden uitvoering, wel kan vervallen. Mijn vraag was toen ook al of dat betekent dat allerlei uitvoeringsinstanties zoals de SVB, het Kadaster en de CAB, daarmee komen te vervallen of wellicht gewoon weer een ministeriële dienst of een agentschap worden. Het doen laten vervallen van die tweede taak zijn overigens niet mijn woorden maar die van het kabinet.

Minister **Blok**: Dat vervallen is niet bedoeld in de zin dat het uit de wet wordt geschrapt maar is wel bedoeld in de zin dat van de drie criteria deze de minst overtuigende is omdat zo'n regelgebonden uitvoering ook vaak goed door een agentschap uitgevoerd kan worden. De specifieke afweging zal ik met u delen in mei, maar daar spelen meer punten bij. Ik noem bijvoorbeeld de vraag of het uiteindelijk efficiënter is om het weer door de overheid te laten doen. Zbo's hebben vaak eigen cao's. Een aantal van die cao's zijn in alle eerlijkheid gewoon goedkoper dan de cao van de rijksdienst. Dan sta je dus ook voor de afweging tussen het realiseren van extra kosten en de wat complexe aansturingsrelatie. Zoals gezegd, zal ik die afweging met u delen wanneer ik dat overzicht naar u stuur.

De heren Postema en Flierman hebben gevraagd hoe wij aankijken tegen raden van toezicht bij zbo's. Ook daar zijn we terughoudend in, juist vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid kan logischerwijs met zich brengen dat de minister moet ingrijpen. Dat verhoudt zich vaak lastig tot een raad van toezicht, die daar een eigenstandige bevoegdheid in heeft. Voorbeelden daarvan hebben zich in het recente verleden ook voorgedaan. Daarmee zeg ik niet dat alle raden van toezicht die er nu zijn, onmiddellijk zullen verdwijnen, maar het is wel een lastige constructie.

De heer **Postema** (PvdA): Dan vraag ik de minister om inhoudelijk een eerste reactie te geven op het recente advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ten aanzien van de toezichtsfunctie waarin juist wordt gepleit voor verbreding van die functie.

Minister **Blok**: Er komt nog een uitgebreide reactie op het WRR-rapport, maar ik kan vanuit mijn eigen verantwoordelijkheid voor het toezicht op de volkshuisvesting daarop wel meteen iets zeggen. Het toezicht op de volkshuisvesting vindt op twee plekken plaats. Het financieel toezicht vindt plaats door het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Dat is

een zbo met een raad van toezicht en is eigenlijk ook de enige inspectie die de vorm heeft van een zbo. Daarnaast is er het volkshuisvestelijk toezicht dat vanouds de vorm heeft van een onderdeel van het ministerie. Als het gaat om die enige inspectie in de vorm van een zbo, heb ik in een eerdere brief aan de Kamer aangegeven dat ik die constructie eigenlijk ongewenst vind. Waar de Inspectie van het Onderwijs of de Inspectie voor de Gezondheidszorg een inspectie is en geen zbo, vind ik het eigenlijk geen juiste keuze dat die uitsluitend in de volkshuisvesting wel die vorm heeft. Dat baseer ik mede op de aanbeveling van de commissie-Hoekstra, die kritisch gekeken heeft naar wat er bij Vestia is misgegaan. Daarbij is én gekeken naar mijn ministerie én naar de rol van het Centraal Fonds Volkshuisvesting en het waarborgfonds. Op dit punt maak ik dus inderdaad een heel concrete keuze, in de zin dat ik vind dat ik door de Kamer op mijn ministeriële verantwoordelijkheid aangesproken moet kunnen worden op de beleidsterreinen waarvoor ik verantwoordelijk bent en dus ook de inspectie.

De heer **Postema** (PvdA): Dat laatste is mij uit hart gegrepen. In mijn discussie met de heer Ganzevoort heb ik ook bepleit dat het kunnen aanspreken op de ministeriële verantwoordelijkheid altijd gewaarborgd moet zijn. Dat hoort in de visie van mijn fractie bij de definitie van het publieke belang. Alleen, de vraag is of het loutere feit van een raad van toezicht u daarvan weerhoudt. Bijvoorbeeld het hoger onderwijs en universiteiten hebben vanaf het midden van de jaren negentig raden van toezicht. Dat loopt volgens mij vrij goed. Ik zou het toch heel bijzonder vinden wanneer we dat in een keer niet meer gaan doen. Ik zou het ook jammer vinden wanneer we dat op basis van casuïstiek gaan doen, in de zin van het benoemen van dingen die misgaan. Er zijn heel veel zaken misgegaan waarbij geen sprake was van een raad van toezicht maar van directe ministeriële verantwoordelijkheid. Dus ik vind het eerlijk gezegd wat verrassend hoe stellig het kabinet is over die raden van toezicht. Het advies van de WRR daaromtrent is aanzienlijk genuanceerder; het roept op tot verbreding. Ik zou het jammer vinden wanneer we dat advies niet ter harte zouden nemen.

Minister **Blok**: Er lopen hier een aantal onderwerpen naast elkaar en door elkaar. Mijn betoog ging over zbo's. Hbo's en universiteiten zijn bij mijn beste weten geen zbo's.

De heer **Postema** (PvdA): Ik hoorde dat u daaromtrent werd gesouffleerd door de minister van Financiën. Er is nogal een discussie wat betreft publieke universiteiten en privaat georganiseerde universiteiten, maar ten aanzien van de aansturingswijze geldt in ieder geval dat de openbare universiteiten in Nederland als zbo door het leven gaan. Ik kan ook een ander voorbeeld geven. In het verleden hebben we de Informatie Beheer Groep als zelfstandig bestuursorgaan gehad. Die is zorgvuldig wettelijk geëvalueerd, eens

in de vijf jaar. Daar kwam elke keer weer uit dat dit orgaan goed functioneerde en dat de raad-van-toezichtstructuur adequaat was. Dan is dus de vraag of we dat met elkaar moeten gaan weggooien.

Minister **Blok**: Dit vraagt toch precisie. Ik ben voor mijn ministerschap lid geweest van vele raden van toezicht en ik ben ook commissaris geweest bij allerlei organisaties waar ik dat nuttig vond, zoals in het onderwijs en de zorg en bij een bedrijf, omdat toezichthouders een rol hebben. Het debat nu gaat over een zbo, zijnde een onderdeel van de rijksdienst, waarvan u met mij vindt dat uiteindelijk de minister daar verantwoordelijk voor is. Wanneer daarnaast sprake is van een raad van toezicht wordt die verantwoordelijkheid complex omdat de raad van toezicht ook een verantwoordelijkheid heeft. Ik zou dat zelf als lid van zo'n raad van toezicht ingewikkeld vinden. Wie gaat er nou over? De minister of de raad van toezicht? Die complexiteit heeft zich ook in concrete gevallen voorgedaan in het recente verleden. Dus specifiek voor de situatie waar we het nu over hebben, namelijk de zbo's, is zo'n raad van toezicht een complexe constructie. Nogmaals, dat leidt er niet toe dat overal waar zo'n raad van toezicht nu functioneert, we die gaan afschaffen, maar het is wel een complexiteitsverhogende constructie. Dus we zullen niet snel bepleiten om dit vaker te gaan toepassen.

De heer **Postema** (PvdA): Het past mij geenszins om hier de minister op enigerlei wijze de les te lezen, maar het fenomeen van zelfstandig bestuursorgaan kan concreet betekenen dat zelfs een private onderneming voor een klein deel tot bestuursorgaan wordt benoemd om een activiteit ten uitvoer te brengen. BOVAG is daar het beste voorbeeld van, maar er zijn honderden van degelijke constructies. Dat is hartstikke ingewikkeld en dat is misschien ook wel een deel van het probleem. Ik ben het er ook mee eens dat we daarover helderheid moeten verstrekken, maar er is in ieder geval een waaier van verschijningsvormen. Ik zou bij de minister willen bepleiten om niet te snel te stellig te zijn over die raden van toezicht. Nogmaals, voor elk voorbeeld dat het niet werkt, kan ik tien voorbeelden noemen dat het wel werkt. Die weddenschap durf ik wel aan.

Minister **Blok**: Ik heb ook niet gezegd dat we ze gaan afschaffen; ik heb gezegd dat het tot extra complexiteit leidt en dat dit in ieder geval tot de afweging leidt dat we niet snel zullen bepleiten om het in te voeren waar er nog geen is.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik vroeg mij af of wij nu een begrippenkader hebben dat overeenkomt. De minister had het over zbo's als onderdeel van de rijksdienst. Dat roept bij mij al de vraag op of dat eigenlijk wel zo is, of dat je dat zo kunt formuleren. Hij had het er ook over dat de minister politiek verantwoordelijk is voor de zbo's. Dat zou ik ook bijzonder vinden. Is het niet zo dat

het kader van zelfstandige bestuursorganen is dat de wet bevoegdheden formuleert van de minister en bevoegdheden attribueert aan het zelfstandig bestuursorgaan en dat dus de politieke verantwoordelijkheid van de minister beperkt wordt door datgene wat aan bevoegdheden specifiek in de wet staat? Dat is niet vergelijkbaar met de verantwoordelijkheid die de minister in directe zin heeft voor zijn departementale diensten. En als de minister het eens is met deze constatering, die in ieder geval een nuancering is van wat hij zojuist heeft gezegd, dan roept dat de vraag op wat er dan toch mis is met de gedachte om bovenop de beperkte ministeriële bevoegdheid van de minister die uit de wet voortvloeit, het interne toezicht te organiseren zoals wij dat in de semipublieke sector heel gebruikelijk vinden. Sterker nog: wij hebben dat overal zo ingevoerd. Het kabinet heeft recentelijk ook gemeend dat het vooral zo moet blijven bij de semipublieke sector. Waarom kan dit dan niet voor grote zbo's die op grond van de wet zijn ingesteld? Ik begrijp er helemaal niets meer van.

Minister **Blok**: De heer De Graaf heeft gelijk dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor een onderdeel van een ministerie directer is dan voor een zbo. Tegelijkertijd leidt die werkwijze tot onvrede. Dat is een van de redenen dat deze Kamer zich heeft gebogen over de verzelfstandigingsvraag. Zo heeft de Kamer vele debatten gewijd aan de manier waarop de samenwerking tussen het UWV en de Belastingdienst verliep en de manier waarop de automatisering daar plaatsvond. Hoewel het UWV een zbo is, werd naar mijn smaak terecht de minister van SZW en vaak ook de staatssecretaris van Financiën in de Kamer ter verantwoording geroepen over de problemen die zich voordeden. Dan kom je inderdaad in een spanningsveld. Politiek vinden wij allen dat de werkloosheidsuitkering of de arbeidsongeschiktheidsuitkering die door het zbo UWV wordt uitgekeerd, op een juiste manier moet worden uitgekeerd. In het kader van een goede dienstverlening aan zowel publiek als bedrijven worden administraties dan geïntegreerd. Daarmee voeg je de complexiteit toe dat je tegelijkertijd te maken hebt met een administratie die rechtstreeks onder de rijksdienst valt, namelijk die van de Belastingdienst, en een administratie die onder een zbo valt, waarbij er mogelijk ook nog een gedeelde verantwoordelijkheid is tussen een raad van toezicht en een minister. Die zorg is in de loop der tijden door verschillende politieke partijen geuit. Dat is volgens mij ook de reden dat zowel de Kamer als het kabinet kritisch naar de zbo-constructie wil kijken.

De **voorzitter**: Mijnheer De Graaf, tot slot.
**

De heer **Thom de Graaf** (D66): Daar doe ik niets aan af, maar die discussie is een andere. Daarbij gaat het namelijk om de vraag of wij in de toekomst nog zbo's moeten creëren of dat wij, zoals wellicht het rapport-De Leeuw suggereert,

zbo's moeten terugnemen. Zolang de minister meent dat de zbo's moeten blijven bestaan, zullen zij een ander regime hebben en zal de minister daarvoor een andere ministeriële verantwoordelijkheid hebben. De minister gaf het voorbeeld van een zbo en een ministeriële dienst. Als hij dat vervelend vindt, moet hij die zbo terugnemen. Als hij het accepteert als een feit, moet het zbo goed worden gecontroleerd. Dat is niet de taak van de minister. Die is wel verantwoordelijk voor het publieke belang, maar niet voor wat het zbo in directe zin doet. Dat heeft de wet als het ware van de minister afgenomen. Dat roept de vraag op of daar dan geen intern controlemechanisme op moet zijn. De heer Postema heeft volkomen gelijk dat wij dat in het onderwijs, op de universiteiten, allang doen. Ik hoor de minister niet roepen dat wij daar vanaf moeten omdat het zo onhelder is, terwijl de minister van Onderwijs toch stevige bevoegdheden heeft.

Minister **Blok**: Nogmaals: zbo's en onderwijsinstellingen zijn noch juridisch, noch in hun optreden in de samenleving zo direct met elkaar te vergelijken.

De heer De Graaf vroeg mij ook ...

De **voorzitter**: Er is een interruptie van de heer Kox.
**

De heer **Thom de Graaf** (D66): Sorry dat ik interrompeer, voorzitter, maar ik heb geen antwoord op mijn vraag gekregen.

De **voorzitter**: De heer Kox mag nu een vraag stellen. Ik hoop dat de minister dan ook uw vraag zal beantwoorden, mijnheer De Graaf.
**

De heer **Kox** (SP): Ik wil eerder een constatering doen. Dit is een debat naar aanleiding van een rapport van deze Kamer, met unaniem overgenomen conclusies. De bedoeling van het debat is niet alleen om helderheid te krijgen over wat het kabinet vindt -- dan hadden wij het geheel en al schriftelijk af kunnen doen -- maar ook om na te gaan of wij het eens kunnen worden. Wij hebben nu al twee stevige punten naar voren gebracht waarvan het kabinet zegt: fijn dat u het voorstelt, maar wij gaan het niet doen. Heeft de minister een idee waar dit debat uiteindelijk toe leidt? Stellen wij straks slechts vast dat het kabinet het niet met ons eens is, of is het toch nog de moeite waard om een poging te wagen om het op die punten wel eens te worden? Met andere woorden: lokt de minister ons nu echt uit om niet een, maar twee, drie of vier moties in te dienen die dan unaniem worden aangenomen, of is er nog een mogelijkheid om het eens te worden? Is het mogelijk dat de minister straks zegt dat er wel iets zit in hetgeen de heer De Graaf zegt over die raden van toezicht en is het mogelijk dat het kabinet een beetje beweegt op dat punt?

Minister **Blok**: Allereerst wil ik constateren dat het kabinet het overgrote deel van de aanbevelingen deelt en overneemt. Dat is toch het goede nieuws van dit debat. De heer Kox sprak over twee stevige punten. Ik neem aan dat hij doelt op de taakverdeling bij de coördinatie, waar wij inderdaad anders over denken, en op de raden van toezicht. Het punt van de raden van toezicht ligt een stuk genuanceerder. Ik heb niet gezegd dat ik vind dat daar nooit sprake van kan zijn en ik heb ook niet gezegd dat wij dat massaal gaan terugdraaien. Ik heb gezegd dat het tot extra complexiteit leidt, naast de ministeriële verantwoordelijkheid; weliswaar een enigszins beperkte ministeriële verantwoordelijkheid -- daar heeft de heer De Graaf gelijk in -- maar dat is het uiteindelijk wel. Ik geloof niet dat onze standpunten hierover heel ver uit elkaar liggen.

De heer De Graaf maakte de vergelijking met het onderwijs. Als oud-toezichthouder op een onderwijsinstelling zeg ik dat ik mij als eind-toezichthouder zeer verantwoordelijk voelde voor een heel groot deel van wat daar gebeurde: het personeelsbeleid, de financiën en in eerste instantie ook de kwaliteit. De overheid keek ook mee via de inspectie. Dat is toch een andere verhouding dan die in het voorbeeld dat ik gaf van het UWV als grote uitkerings- en keuringsinstelling. Ik vind het dus moeilijk om die vergelijking direct te trekken, maar ik verbind er niet de conclusie aan dat er nooit een raad van toezicht komt.

De heer **Bröcker** (VVD): Ik vraag mij af of wij dit debat wel op het juiste moment voeren. Een aantal mensen in deze zaal heeft het rapport-De Leeuw gelezen. Ik heb er alleen verwijzingen naar gezien. Ik heb bepaalde conclusies gezien in de reactie van het kabinet op de aanbevelingen van de commissie. De minister zegt dat hij het rapport graag met de Kamer wil delen, dat wij daarover wel een keer kunnen praten en dat hij in het jaarverslag zal melden welke keuzes het kabinet heeft gemaakt. Ik vind dat vanavond een beetje een moeizame discussie. Als wij de discussie te vroeg voeren, zullen wij een ander moment moeten prikken om hierover op een goede manier met elkaar te kunnen overleggen. Op dit moment kan ik er eigenlijk niet mee uit de voeten, als ik dat mag zeggen.

Minister **Blok**: De heer Bröcker wordt op zijn wenken bediend, want het hele rapport van de heer De Leeuw en de consequenties die het kabinet eraan verbindt, worden aan de Kamer toegestuurd. Vervolgens kan hij zelf beoordelen wanneer en hoe wij daarover het debat voeren.

De **voorzitter**: Ik kijk even naar de tijd. De beoogde eindtijd van het debat is rond 22.15 uur of 22.30 uur. Hoe lang denkt de minister nog nodig te hebben?

**

Minister **Blok**: Ik heb maar een paar A4'tjes, maar wij voeren een boeiend debat met elkaar. Er zijn veel interrupties.

De **voorzitter**: Dat is belangrijk, maar ik vraag of u enig zicht hebt op de tijd die u nog nodig hebt. Er zijn namelijk nog twee andere ministers die het woord moeten voeren.

**

Minister **Blok**: Ik ben binnen vijf minuten door mijn eigen spreekstof heen.

De heer De Graaf vroeg of het mogelijk is om medewerkers van zbo's uit te nodigen voor hoorzittingen in de Kamer. Dat kan. Dat is in het verleden ook regelmatig gebeurd. Dit gebeurt uiteindelijk wel onder ministeriële verantwoordelijkheid.

De **voorzitter**: Mijnheer De Graaf, kort graag.

**

De heer **Thom de Graaf** (D66): Het spijt mij, voorzitter. In mijn bijdrage heb ik de minister geciteerd. Hij heeft gezegd: geen bezwaar, zolang de ministeriële verantwoordelijkheid niet in het geding komt. Ik heb gevraagd wat de minister daar nu eigenlijk mee bedoelt, omdat medewerkers van zbo's in het algemeen niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Zij voeren taken uit die op grond van de wet onder het bestuursorgaan vallen. Ik vraag dus opnieuw -- de minister heeft immers geen antwoord gegeven -- wat hij bedoelt met de zin dat die medewerkers onder zijn ministeriële verantwoordelijkheid vallen.

Minister **Blok**: Ik kan dat toch weer het best beantwoorden aan de hand van de casus van het UWV. Dat is typisch zo'n grote zbo die vaak in Kamerdebatten aan de orde is geweest en waarvan met name de bestuursvoorzitter rechtstreeks contact had met de Kamer. Tegelijkertijd heeft de Kamer altijd de minister van SZW aangesproken -- dat is ook logisch -- op de kwaliteit van de uitvoering van wat het UWV doet.

De **voorzitter**: Tot slot, mijnheer De Graaf.

**

De heer **Thom de Graaf** (D66): De bestuursvoorzitter van het UWV is geen departementsambtenaar van de minister. De minister kan hem geen bevelen geven zoals hij dat wel aan zijn departementsambtenaren kan. De bestuursvoorzitter is niet ambtelijk direct ondergeschikt aan de minister. Hij heeft wel een wettelijke verantwoordelijkheid en de minister heeft op grond van de wet een paar bevoegdheden richting het UWV. Dan kan de minister toch niet zeggen dat de bestuursvoorzitter van het UWV volledig onder zijn ministeriële verantwoordelijkheid valt? Dat de Kamer -- ik denk natuurlijk aan de Kamer aan de overkant -- dat af en toe denkt, wil niet zeggen dat het zo is.

Minister **Blok**: Ik gebruik dit voorbeeld omdat ik het logisch vind dat de Kamer toen er problemen speelden primair de minister daarop aansprak, niet een dienst die op dit moment onder mij valt. In de periode die ik voor de geest heb, was dat vooral de

heer Donner. Het mooie van dit voorbeeld vind ik dat de minister inderdaad gewoon de bestuursvoorzitter liet optreden, terwijl iedereen zich ervan bewust was dat ze uiteindelijk ook minister Donner in zijn toenmalige verantwoordelijkheid als minister van Sociale Zaken moesten aanspreken op de manier waarop de uitkeringen en de keuringen werden vormgegeven.

Voorzitter. De heer Flierman en de heer Bröcker hebben mij vragen gesteld over de voornemens rondom het inbesteden van bijvoorbeeld beveiligings- en schoonmaakwerk. Ik heb al aangegeven dat het beslissingskader daarop niet een-op-een kan worden toegepast. Dit voorstel is gebaseerd op de constatering van het kabinet dat de positie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt onder druk staat, dat werkgevers daarin ook een rol kunnen spelen en dat de overheid als grote werkgever een voorbeeld wil geven door deze werkzaamheden, die nu worden uitbesteed, in eigen beheer te doen, overigens zonder dat we daarvoor extra financiële middelen beschikbaar stellen. We willen de mensen echt onderdeel maken van de eigen organisatie.

Mij is ten slotte een vraag gesteld door de heer Postema over de wijze waarop het kabinet omgaat met advies van adviescolleges. Daarover is een apart wetstraject in gang gezet. Het voorstel ligt momenteel in de Tweede Kamer en komt, indien het daar wordt aangenomen, vanzelf hier aan de orde.

Tot zover mijn antwoorden.

De heer **Kox** (SP): Er is een beroemd verhaal van Godfried Bomans, waarin hij bij een grijsaard komt en een antwoord moet hebben. Die verwijst naar zijn vader en de volgende doet dat ook weer. De minister van Binnenlandse Zaken zei dat ze allemaal popelden om het antwoord te geven, maar dat de minister voor Wonen en Rijksdienst ons zou vertellen wat de relatie is tussen minder overheid, meer markt en de gevolgen voor de democratie die worden signaleerd in zowel het rapport van de commissie als in de onderliggende stukken. Die gevolgen zijn dat je minder burger en meer consument wordt en dat je meer met de producent te maken krijgt dan met de politicus. Heeft het kabinet daarover nagedacht? De bewindspersonen hadden er alle vier al over nagedacht, maar moesten met elkaar strijden over wie mij mocht antwoorden. De minister moet nu dus wel een antwoord geven. Hij kan ook zeggen dat minister Kamp het moet doen. Als die het vervolgens doorschuift naar de minister van Financiën, vind ik dat ook goed, maar ik wil vanavond wel een antwoord krijgen in plaats van dat iedereen het doorschuift.

Minister **Blok**: Ik heb geen strijd gezien tussen de bewindslieden. De vraag welke consequenties verzelfstandiging of privatisering heeft voor de relatie tussen burger en overheid is een belangrijke, zoals ik helemaal aan het begin van mijn betoog al zei. Het is wel een wederkerig proces. Soms was de manier waarop burgers omgingen met overheidsdiensten een van de

redenen voor privatisering. Bij KPN speelden indertijd de snelle technologische ontwikkelingen en de vraag of een bedrijf dat volledig in staatshanden was daarop voldoende kon inspelen. Er zijn andere typen organisaties, zoals URENCO, waar dat aspect weer minder speelt.

De heer **Kox** (SP): De vraag ging toch net iets dieper dan dat mensen blij waren dat de telefonie werd geprivatiseerd. Ik refereerde aan een van de achtergrondstudies waarin stond dat kan worden vastgesteld dat privatisering leidt tot reductie van het publieke domein en tot vervanging van de politiek door de economie. Ook is geconstateerd dat de burger wordt gereduceerd tot consument, waarmee een verschuiving optreedt in de dominante mechanismen van zeggenschap en controle op macht. Dat is een groot proces, waarnaar we onderzoek hebben gedaan. In de rapporten wordt dit genoemd als een van de oorzaken waarom de burger minder vertrouwen in de overheid heeft gekregen. Daar moet de regering over hebben nagedacht toen zij ons rapport las. Zij moet nadenken over de vraag wat we daarmee gaan doen. De minister moet dan niet zeggen dat mensen het soms goed vinden en dat ze er soms niets mee te maken hebben. De algehele conclusie is dat er in de afgelopen twintig jaar door dat proces van privatisering en verzelfstandiging een verandering is ontstaan in de positie van de burger, hetgeen een bedreiging kan zijn voor de democratie. Ik noemde dat het allergevaarlijkste risico van het hele proces. Daar moet de regering toch een antwoord op hebben of op zijn minst een begin van een analyse.

Minister **Blok**: Wat het kabinet betreft is die analyse dat dit echt afhangt van het specifieke onderdeel waarover het gaat. Er zijn privatiseringen of verzelfstandigingen geweest die heel veel mensen direct raakten, hetgeen zonder meer gevolgen had voor de relatie burger-overheid, maar dit was vaak ingegeven door wensen die in de samenleving leefden. Overigens kan daarover een politiek verschil van mening bestaan. Natuurlijk heeft de heer Kox daar zijn eigen weging bij, maar je kunt niet in zijn algemeenheid zeggen dat al deze processen hebben geleid tot minder vertrouwen in de overheid.

De heer **Ester** (ChristenUnie): Ik probeer een beetje de route van de antwoorden van de minister te volgen, maar ik geloof niet dat mij dat helemaal gegeven is. Verschillende woordvoerders hebben gewezen op het belang van het beslissingskader. In het begin hebben we daar even kort over gesproken, maar het punt dreigt nu een beetje te verdwijnen. In de ogen van mijn fractie is het beslissingskader een van de belangrijkste producten van de commissie. Het is een poging om op een heel handzame manier publieke belangen in beeld te brengen als het gaat om privatiseringsvoorstellen en verzelfstandigingstrajecten en die publieke belangen ook te wegen. Hoe gaat de minister dit verankeren? In de kabinetsreactie wordt dit een checklistje genoemd. Ik vind dat, met alle respect,

niet zo'n handige term. Nogmaals, in de ogen van mijn fractie is het een van de belangrijkste opbrengsten van de commissie. Ik proef dat ook bij de andere woordvoerders. Kan de minister een korte beschouwing wijden aan de wijze waarop hij het besliskader gaat verankeren? Denkt hij ook aan een wettelijke verankering?

Minister **Blok**: "Checklistje" zou inderdaad geen juiste omschrijving van het besliskader zijn. Ik meen aangegeven te hebben dat het kabinet het bij alle nieuwe vraagstukken rondom privatisering of verzelfstandiging zal toepassen. Ik ben ook uitgebreid ingegaan op het feit dat dit tijdig moet gebeuren, zowel in het voortraject als, zoals de heer Kox zei, bij het bekijken of de beoogde effecten worden gerealiseerd. Een wettelijke verankering lijkt mij een zware operatie, daar waar we al toezeggen dat we het in de praktijk consequent zullen toepassen.

De heer **De Lange** (OSF): Ik luister toch met een zekere verbazing naar de minister nu ik met grote regelmaat, bij elk voorbeeld dat wordt aangedragen, de mantra hoor dat elke zaak verschillend is en dat we er niets gemeenschappelijks over kunnen zeggen. Ik denk dat de kracht van het rapport van de onderzoekscommissie juist is dat men, ondanks de verscheidenheid in casussen die aan de orde wordt gesteld, ondanks de verscheidenheid in tijd en in parlementaire behandeling, erin is geslaagd om de parallellen te ontdekken in de diverse vraagstukken. Dat is de kracht van de analyse. De kracht van de analyse is niet om verschillen te zien en om daarin te volharden, maar om de grootste gemene deler te vinden en daarnaar te handelen. Ik moet zeggen dat ik dat juist het allermeeeste mis in dit debat.

De heer **Kox** (SP): Ik hoop duidelijk te maken dat ik hier niet de confrontatie zoek, maar wil kijken of we het eens kunnen worden. Er zijn allerlei verschillende processen en beslissingen geweest, die allemaal individueel onderzocht kunnen worden. Deze Kamer heeft met de onderzoekscommissie echter het proces van de afgelopen twintig jaar bestudeerd, waaronder de rol van het parlement en de rol van de regering. De algemene conclusie is dat de markt, de overheid en de burger een andere positie hebben gekregen. In alle rapporten wordt genoemd dat de burger op een aantal punten heeft ingeleverd, in ruil waarvoor de consument misschien iets meer te vertellen heeft gekregen. De minister komt er dan niet door te zeggen dat we dat allemaal uit elkaar moeten halen. Nee, de beslissing van deze Kamer was om het als totaalproces te bekijken en te bezien of daaruit algemene conclusies konden worden getrokken. Ik begrijp dus niet waarom de minister steeds zegt dat er ook privatiseringen zijn geweest waar mensen om vroegen of blij om waren. Het gaat over het totale proces. Als de geleerden die ons terzijde hebben gestaan, waarschuwen dat een en ander effect heeft op de democratie, dan moet je daar toch over nadenken? Ik begrijp dus niet waarom de

minister steeds zegt dat het allemaal los van elkaar staande zaken zijn. Dan heeft deze Kamer iets totaal verkeerd gedaan. We dachten namelijk dat we het proces hadden bestudeerd.

Minister **Blok**: De heer Kox heeft zojuist gezegd dat er veel aandacht nodig is voor de consequenties van de relatie tussen de overheid en de burger of voor de burger in de positie van consument. Daar ben ik het zeer mee eens. Daar is het kabinet het ook mee eens. Het afwegingskader biedt het juiste raamwerk om die vragen te stellen. In het vorige interruptiedebat reageerde ik op de algemene stelling dat een en ander heeft geleid tot een verwijdering. Als het zo algemeen wordt gesteld, kan ik die stelling niet delen. Ik ben het er wel mee eens dat de les die we de afgelopen 20 à 30 jaar hebben geleerd, is dat het, soms bedoeld en soms onbedoeld, grote effecten kan hebben en dat we ons bij nieuwe beslissingen op dit gebied heel expliciet die vragen moeten stellen. Dat gaan we dus ook doen.

Dan geef ik nu het woord aan mijn collega

...

De **voorzitter**: Ik geef het woord wel. Dat komt wel goed. Ik begrijp dat u uw bijdrage hebt beëindigd en dat u mij verzoekt om het woord te geven aan de minister van Economische Zaken.

Het woord is aan de minister van Economische Zaken.

**

*N

Minister **Kamp**: Voorzitter. In het belangwekkende rapport Verbinding verbroken? heeft de parlementaire onderzoekscommissie geconcludeerd dat in het verleden de verschillende publieke belangen niet altijd goed zijn meegewogen, in het bijzonder bij de besluitvorming die daarover plaatsvond. Ook in de uitvoering en in het toezicht zijn die publieke belangen soms uit het oog verloren. Het kabinet heeft daarop gereageerd, zoals is toegelicht door mijn collega, de minister voor Wonen en Rijksdienst. Hij is tot de conclusie gekomen dat wij het daarmee eens zijn. Wij zetten ons dus ook met overtuiging ervoor in om de borging en de weging van publieke belangen zo goed mogelijk te organiseren. Ik stel het op prijs om, in reactie op hetgeen de woordvoerders naar voren hebben gebracht, een paar aspecten daarvan te mogen belichten. Het gaat dan met name om wat wij hebben gedaan met de Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen, waar de meeste woordvoerders zojuist over hebben gesproken, en om het Integraal Afwegingskader (IAK) en in samenhang daarmee de markteffectentoets.

De woordvoerders hebben al gezegd dat het van belang is dat het duidelijk is welke definities het kabinet hanteert. Daar heeft de minister voor Wonen en Rijksdienst ook al over gesproken. In aanvulling daarop zeg ik dat in de maatschappij veel waarde wordt gehecht aan de borging van maatschappelijke belangen. Dan praat ik dus niet over publieke belangen, maar over

maatschappelijke belangen. Wij zien dan ook dat veel van die maatschappelijke belangen heel goed zonder overheidsingrijpen geborgd kunnen worden. Soms is daarbij sprake van min of meer marginale overheidsbetrokkenheid, bijvoorbeeld bij de voedselvoorziening. Ik zal dat voorbeeld misschien nog vaker gebruiken. De voedselvoorziening is geweldig geregeld in ons land. Het voedsel is zeer gevarieerd en op alle mogelijke plekken, in allerlei hoedanigheden voor iedereen in overvloed beschikbaar, maar er zijn wel degelijk aspecten waar de overheid zich toch mee bemoeit, bijvoorbeeld de kwaliteit van het voedsel in relatie tot de veiligheid en de volksgezondheid. We hebben daar regels voor. Er wordt ook toezicht gehouden op de kwaliteit. We bemoeien ons dus met een deel ervan. Ik zal hier zo nog wat verder op ingaan om aan te geven dat die scheiding niet zo is als je misschien zou wensen als je op een tekentafel bezig bent. Heel vaak lopen verantwoordelijkheden door elkaar.

Bij bepaalde aspecten is er sprake van een maatschappelijk belang. In dat geval vragen wij ons af wanneer we ons daar als overheid mee gaan bemoeien. Dan bekijken wij hoe het zit met dat belang, dat voor iedereen in de samenleving geldt. Het gaat hierbij om de volgende vragen. Hoe zit het met het belang dat men heeft bij kwaliteit? Hoe zit het met het belang van betaalbaarheid en daarmee toegankelijkheid? Hoe zit het met de keuzevrijheid? Ik heb de veiligheid en de gezondheid al genoemd. Als die belangen in het geding zijn, kan de overheid zeggen: met die invalshoek en met het oog daarop, vinden wij dat wij ons ermee moeten bemoeien. Dan wordt het dus een publiek belang. Vervolgens zullen we bekijken op welke wijze we een en ander zullen invullen.

De heer **Flierman** (CDA): Ik wil toch nog even terug naar het vorige tekstblokje van de minister, als ik het zo mag noemen. Hij zei: we hebben het rapport van de commissie zorgvuldig bestudeerd en we zijn het er wel mee eens dat in het verleden in een aantal gevallen het publieke belang onvoldoende is gewaarborgd. Ik ben benieuwd of de minister een en ander met voorbeelden kan concretiseren en tot welke conclusies de regering komt op dat punt. Leidt dit tot herziening van de privatiseringen en verzelfstandigingen uit het verleden of laten we het erbij zitten?

Minister **Kamp**: De voorbeelden zijn toegelicht in het rapport. Ik denk niet dat ik er veel nieuws aan kan toevoegen. Ik ben net begonnen met aan te geven welke conclusies wij eruit wensen te trekken.

Voorzitter. Ik heb dus gesproken over het maatschappelijk belang. Op grond van de overwegingen die ik zojuist heb genoemd, kun je vinden dat je daar als overheid bij betrokken moet worden. Zodra je dat vindt, is er sprake van een publiek belang en ga je je daar als overheid dus mee bezighouden. Met elkaar bepalen we of een maatschappelijk belang overgaat in een publiek belang. De politiek is ervoor om dat te bepalen. Het kabinet is daar in eerste instantie mee bezig, maar uiteindelijk wordt dat door de

volksvertegenwoordiging uitgemaakt. Ik denk dat we dat op een goede manier georganiseerd hebben. Ik ga nu graag wat verder in op de vraag hoe we dat hebben georganiseerd en wat daarmee samenhangt.

De definitie van publiek belang brengt met zich mee dat de overheid daarvoor aanspreekbaar is. Dat betekent niet dat alles precies zal verlopen zoals de overheid dat wenst en dat zij overal bij betrokken moet worden. Nee, het hangt ervan af hoe het maatschappelijke belang dat wij tot een publiek belang hebben gemaakt, er uit ziet en wat de overwegingen zijn om ons daarmee bezig te houden en, uitgaande van die overwegingen, op welke manier wij dat het beste kunnen waarmaken. Het gaat hierbij ook om de vraag wat het relatieve belang is van de overwegingen die wij daarbij hebben. Vervolgens kunnen we bekijken hoe we dat doen. Gaan we dan afspraken maken met de partijen die daarmee bezig zijn en die daarvoor activiteiten ontplooiën? Of gaan we daar regels voor maken? Kiezen we misschien zelfs voor deelneming daarin? Zullen we misschien iets naar ons toe trekken? Gaan we nadat we regels gemaakt hebben, het via toezicht in de gaten houden? Er zijn allerlei manieren waarop we dat kunnen doen. Per geval trekken wij daar conclusies uit. Ik zal zo toelichten welke rol de Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen daarin speelt. Ik denk dat wij de genuanceerde beschouwing van de heer Bröcker op dit punt, ook tot de onze kunnen maken.

De overheid die niet zelf de dienstverlening naar zich toetrekt -- dat doen we natuurlijk zo weinig mogelijk -- heeft veel mogelijkheden om daar invloed op uit te oefenen. Ik kan die mogelijkheden om invloed uit te oefenen als volgt samenvatten. Vanuit de publieke verantwoordelijkheid proberen wij de zaak zodanig te disciplineren dat de publieke belangen veilig gesteld worden. De heer De Graaf is daarop ingegaan. Hij heeft met name gezegd dat ook de kortetermijnvoordelen voor de schatkist de zaak zeer beïnvloeden. Bij de weging van kortetermijnbelangen voor de schatkist moet structureel en vooral ook op langere termijn bekeken worden of de publieke belangen bij die financiële afweging toch gewaarborgd blijven. Ik denk overigens dat dit in de regel ook geldt voor langetermijnbelangen.

De heer De Graaf zegt dat niet goed uit de reactie van het kabinet naar voren komt welke afwegingen daarbij worden gemaakt. Natuurlijk wordt het effect op de begroting meegewogen door het kabinet als hierover wordt besloten; dat is logisch. Het kabinet kijkt naar de toegankelijkheid. Als je naar de toegankelijkheid kijkt, kijk je ook naar de prijs van een product. Als je een product voor iedereen belangrijk vindt, dien je je ook af te vragen of iedereen het product kan betalen. Als je kijkt naar de prijs van het product, heb je altijd de mogelijkheid dat je een deel van de kosten collectief laat dragen. Dan heb je de rijksbegroting dus ook in beeld. Dan moet je dus ook kijken naar allerlei andere belangen die spelen bij de rijksbegroting. Het gaat hierbij om de vraag of een

bepaald deel of een bepaald belang dat je collectief wilt financieren, zwaar genoeg weegt ten opzichte van andere dingen. Het is onze taak om dat ook mee te wegen. In het geheel van de afwegingen die wij maken, is het effect op de rijksbegroting een belangwekkende.

De keuzen die wij maken op het terrein van privatisering en verzelfstandiging, weegt het kabinet telkens af in het licht van de verschillende publieke belangen. Die publieke belangen kunnen immers ook tegen elkaar inwerken. Ik heb al aangegeven hoe de prijs en de toegankelijkheid elkaar beïnvloeden. Je kunt vinden dat er iets moet zijn maar als het vervolgens te duur wordt, is het er wel maar niet voor iedereen. Wij proberen om alle zaken die in dat kader spelen, telkens goed in beeld te brengen. Dat is ingewikkeld, maar dat hebben wij ons goed gerealiseerd in de praktijk van ons werk. Vandaar dat wij daarvoor een ministeriële commissie in het leven hebben geroepen.

Er is gevraagd waarom de minister van Economische Zaken voorzitter is van die commissie en wat de commissie precies doet. Ik ben geen voorzitter van de commissie. De minister-president is voorzitter van alle ministeriële commissies. Deze ministeriële commissie komt zeer frequent bij elkaar. De minister-president zit iedere bijeenkomst voor. Ik heb nog geen bijeenkomst meegemaakt die hij niet voorzat. Er moet echter ook coördinerend werk worden gedaan ten behoeve van de leden van de commissie en het voorzitterschap. Dat doet de minister van Economische Zaken omdat hij nu eenmaal verantwoordelijk is voor het algemene marktordeningsbeleid. Dat beleid bestaat uit de instrumenten die de overheid heeft om economische beslissingen te bepalen en te beïnvloeden en keuzen te maken op het gebied van het ruimte bieden aan decentrale beslissingen van burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en allerlei private actoren. Wij hebben wetten waarin staat hoe dat precies moet worden gedaan. Ik noem de Mededingingswet, de Aanbestedingswet en de Markteffectentoets. Ik zal daar straks nog iets over zeggen, maar de minister van Economische Zaken moet ook toezien op die toets. Vanwege die wettelijke taken van de minister van Economische Zaken vond het kabinet dat de minister van Economische Zaken dan ook maar de coördinatie moest doen van de ministeriële commissie.

Tien van de twaalf ministers zijn lid van de ministeriële commissie. Alleen de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en die van Defensie zijn geen lid, maar zij hebben wel het recht om aanwezig te zijn bij iedere vergadering van de commissie en daar ook volwaardig aan deel te nemen. Eigenlijk doet deze commissie de gehele kabinetscoördinatie van het onderwerp dat wij vandaag bespreken.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Ik begrijp dat de ministeriële commissie bestaat uit het gehele kabinet, minus die twee ministers. Dat verheldert de zaak maar ook weer niet helemaal, want het klinkt alsof met publieke belangen vooral wordt

gedoeld op economische belangen. De minister die over de marktordening gaat, is de coördinator. Ik kan mij ook voorstellen dat bijvoorbeeld veiligheid een publiek belang is. Hoe staat het met deze afweging? Is dit geen voorbeeld van wat ik in mijn inbreng ook al aan de orde stelde, namelijk dat sprake is van een dominante economische benadering van publieke belangen en dus niet van een principiële afweging van allerlei soorten belangen bij elkaar? Dan zou het veel minder logisch zijn dat de andere ministers er niet bij zitten. Dan zou het ook veel minder logisch zijn dat de minister van Economische Zaken coördinator van de commissie is.

Minister **Kamp**: Wij vinden dat dit geheel echt onder leiding van de minister-president moet staan. Daarom hebben wij een en ander in de vorm van een ministeriële commissie gegoten. Natuurlijk speelt de minister voor Wonen en Rijksdienst een vooraanstaande rol. Vandaar ook dat hij de eerste woordvoerder is en namens het kabinet als eerste naar de Kamer toe heeft gereageerd. Vandaar ook dat de minister van BZK erbij aanwezig was, evenals de minister van Financiën. De andere collega's spelen ook een rol. Wij hebben gewoon praktisch gekeken. We hebben geconstateerd dat wat betreft de ordening -- dit is ook een orderingsvraagstuk -- een aantal taken is neergelegd bij de minister van Economische Zaken. Hij is daarom door de minister-president gevraagd de coördinatie, de voorbereiding van de behandeling in de commissie voor zijn rekening te nemen. Dat betekent niet dat ik bepaal wat er allemaal gebeurt. De diverse vakministers komen met hun inbreng. Ik ga er zo nog meer over zeggen. Voor zover sprake is van dwarsdoorsnijdende thema's pak ik een en ander op en zorg ik ervoor dat de benodigde stukken beschikbaar komen. Dan kan daar onder leiding van de minister-president door vrijwel alle ministers over worden gesproken. Op deze manier zorgen wij ervoor dat in een heel vroeg stadium van de beleidsvoorbereiding van beslissingen, die wij nemen de collectieve verantwoordelijkheid aan de orde komt. Wij maken ook gezamenlijke afwegingen. Ik denk dat dit heel belangrijk is, ook in reactie op wat door de onderzoekscommissie is voorgesteld.

De heer **Thom de Graaf** (D66): De minister van Economische Zaken legt uit hoe het zit in de ministeriële commissie. Het is juist dat elke ministeriële commissie wordt voorgezeten door de minister-president. In de brief wordt gesproken over de coördinerend minister van deze ministeriële commissie. Dat is de minister van Economische Zaken. In de brief wordt ook gesproken over de noodzaak van een samenhangend beleid ten aanzien van ordening, sturing en toezicht. In de brief staat ook dat het kabinet met de ministeriële commissie het belang van een goede coördinatie erkent, evenals een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Je zou daaruit kunnen afleiden dat sprake is van coördinatie als het gaat om de vraagstukken die wij vandaag bespreken en

dat de minister van Economische Zaken daarvoor als coördinerend minister voor de ministeriële commissie de eerst aangesprokene is, ook in de richting van de Kamers. Ik begrijp dan niet dat het laatste wordt ontkend, terwijl kennelijk toch sprake is van het eerste.

Minister **Kamp**: Het is een praktische manier van werken. De collega voor Wonen en Rijksdienst is de eerste die namens het kabinet optreedt. Hij is ook de eerste die heeft gereageerd op het belangwekkende rapport van de Eerste Kamer. Daar geven wij mee aan waar het voortouw ligt, maar we hebben vanuit de overwegingen die ik zojuist heb aangegeven, afgesproken dat de minister van Economische Zaken de rol vervult die ik net heb toegelicht. Ik geef graag toe dat onze eerste invalshoek de semipublieke sector was, wat daar speelde en wat daar moest worden gedaan. We hebben echter met elkaar geconstateerd dat de manier waarop wij in dat kader werkten, de gelegenheid bood om een aantal andere zaken, dwarsdoorsnijdende thema's ook aan de orde te stellen, ook zaken die hier zijn besproken en die in het rapport van de commissie aan de orde zijn geweest. Wij hebben deze ministeriële commissie onder leiding van de minister-president, waar vrijwel alle ministers bij elkaar zijn, gebruikt om dat te doen wat wij denken dat noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat, als publieke belangen in het geding zijn, op welke wijze dan ook, wij die in een heel vroeg stadium herkennen, zodat wij onze verantwoordelijkheid zien en bekijken hoe wij daar de beste invulling aan kunnen geven.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Een korte vraag. Is de coördinerende taak van de minister van Economische Zaken ook belegd met een politieke verantwoordelijkheid? Is hij voor de coördinatie ook politiek verantwoordelijk, ook naar beide Kamers?

Minister **Kamp**: Zeker. Toen het in het naar mijn mening belangwekkende advies van de commissie-Halsema ging over de verschillende aspecten van het bestuur van vooral semipublieke instellingen, heb ik in onze reactie op het rapport uitgelegd hoe wij de zaak in de ministeriële commissie hebben georganiseerd. Ik ben steeds beschikbaar om daar verantwoording over af te leggen, maar de minister-president kan er ook op worden aangesproken. Zodra het gaat om de onderwerpen waarover mijn beide collega's het woord voeren, kan men hen erop aanspreken. Ik denk dat, als je praat over het publieke belang in een ingewikkelde omgeving, waarbij markt en overheid altijd in elkaar grijpen -- het is nooit alleen markt, maar ook nooit alleen overheid; het loopt altijd door elkaar heen en er zijn altijd verschillende overheden, verschillende ministeries bij betrokken -- je moet proberen tot een gedegen invulling te komen waarbij iedereen in een vroeg stadium wordt betrokken. Je moet ook recht doen aan het advies van de commissie. Ook de minister-president moet zijn rol kunnen spelen. Alle ministers moeten verder de gelegenheid hebben om hun ondersteunende rol te spelen. We zijn allemaal bereid om daarover

verantwoording af te leggen. Ik ben steeds beschikbaar om verantwoording af te leggen over het coördinerende werk dat ik doe.

De ministeriële commissie zorgt ervoor dat wij de samenhang, de consistentie, de visie en het beleid van de verschillende departementen borgen en de onderlinge samenwerking stimuleren. Collega Blok heeft het belang daarvan al aangegeven. We moeten ervoor zorgen dat kennis niet verdubbelt, maar behouden blijft. Het gaat om het behouden van de specifieke kennis van departementen en het profiteren van elkaars ervaringen. Dat is ook een belangrijk doel van de commissie. Ik heb al gezegd dat wij dit helemaal vooraan in het beleidsproces doen. We doen het steeds met praktische analyses. Wij maken analyses, we bespreken die en wij trekken conclusies. Op die manier geven wij invulling aan wat ik zojuist heb gezegd.

Misschien is het goed als ik in het bijzonder nog iets zeg over de dwarsdoorsnijdende thema's die daarbij spelen. Je hebt de invalshoeken vanuit de verschillende ministeries, maar bij de dingen waarmee de verschillende ministeries bezig zijn, zitten ook onderwerpen die alle ministeries betreffen. Daarover hebben wij apart overleg. We spreken dan over de schaalgrootte van instellingen, het organiseren van morele feedback vanuit de organisatie en over behoorlijk bestuur van instellingen. We spreken over financieel beheer en toezicht, en over de vraag of er recht gedaan wordt aan de maatschappelijke inbedding en worteling. Ook spreken we over de medezeggenschap van stakeholders, intern toezicht en de relatie met extern toezicht. We spreken bovendien over de transparantie van prestaties, want het is van het grootste belang dat je steeds transparant bent over wat je doet. Verder gaat het over effectieve eigendomsstructuren: wie is ergens verantwoordelijk voor en is de manier waarop diegene dat beleeft en de wijze waarop hij daarnaar handelt, effectief? We spreken over aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders. Het gaat over een effectief en efficiënt toezicht, met alles wat daarbij komt kijken, maar ook, bijvoorbeeld, over een onderwerp als faillissementen van scholen, zorginstellingen en woningcorporaties. Ook dat is echt een voorbeeld van een dwarsdoorsnijdend thema.

Naast de elf dwarsdoorsnijdende thema's waarmee wij in de ministeriële commissie bezig zijn geweest en die ik al heb genoemd, gaan we ook spreken over de keuzevrijheid voor de burgers en over concurrentie en samenwerking. Bovendien gaan we de verschillende vraagpunten van de commerciële en publieke activiteiten tegenover elkaar zetten om te bezien wat de opvatting is die we daarover zouden moeten hebben. Ik denk dat wij op deze manier goed invulling geven aan de verantwoordelijkheid die we hebben om in een vroeg stadium integrale analyses en afwegingen te maken. Dat was immers een belangrijk punt van het advies dat we hebben gekregen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Ik heb nog een kleine vraag op dit punt. Kan de minister de afweging toelichten om bijvoorbeeld een thema als

veiligheid en daarmee de minister van Defensie niet bij deze commissie te betrekken? Waarom is daar een grens getrokken?

Minister **Kamp**: Dat is puur praktisch. We hebben twaalf ministers. Ik kan de heer Ganzevoort verzekeren dat de druk op die ministers bijzonder groot is. Dat betekent dat we heel efficiënt met hun tijd moeten omgaan. De minister-president heeft gekeken welke ministers wat hem betreft in ieder geval bij iedere vergadering aanwezig moeten zijn. Hij is gekomen tot een lijst van tien, inclusief hijzelf. Wij snappen heel goed dat de minister van Defensie en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking regelmatig van mening kunnen zijn dat zij er ook bij betrokken moeten worden. Vandaar dat zij alle stukken krijgen en het recht hebben om er steeds bij te zijn. Als ze erbij zijn, spelen ze volwaardig mee, net als alle ministers. Ook in dit geval is dus een praktische keuze gemaakt.

Voorzitter. De heer Flierman heeft de vraag aan de orde gesteld of aansturing door het Rijk effectiever is dan andere vormen van aansturing. De heren Ganzevoort en Kox spraken hier ook over. Zij willen weten wat de overheid in essentie moet doen en wat de markt moet doen in de samenleving. Zij vragen zich bovendien af of het kabinet werkelijk zicht heeft op de feitelijke inefficiëntie van een overheidgestuurde ordening versus een marktgestuurde ordening en hoe het zit met de perverse prikkels die daarbij spelen. Ik zou daarop willen antwoorden dat er altijd sprake is van markt én overheid. Het is wat ons betreft absoluut geen ideologie; het gaat ons erom hoe iets het beste kan worden gedaan. Wat er door de markt gedaan kan worden is prachtig. Als we op onderdelen daarvan invloed willen uitoefenen omdat in het publieke belang is, doen wij dat. Daar hebben we helemaal geen ideologische remmingen bij. Wij gaan echter niet in dingen treden als dat niet nodig is, want wij staan ook voor een kleine overheid en ruimte voor de samenleving om dingen zelf, met elkaar, te regelen.

Ik kan dus niet precies zeggen wanneer er sprake is van markt/samenleving en wanneer er sprake is van overheid; het is altijd een combinatie van beide. Dat betekent dat het ingewikkeld is. Zo is het nu eenmaal. Daarmee is het echter geen puinhoop. Als je kijkt hoe hoogwaardig en bedrijfszeker de overheidsniveaus in de verschillende landen van de wereld zijn, constateer je dat we het in Nederland heel erg goed voor elkaar hebben. Het is wel ingewikkeld, maar dat komt ook doordat we in die ingewikkeldheid steeds zo veel mogelijk overlaten aan de markt en het middenveld, als het daar verantwoord kan gebeuren. Waar het echter noodzakelijk is dat de overheid aanvult en optreedt, doen wij dat ook. Wij maken steeds van geval tot geval individuele afwegingen of afwegingen per casus, waarbij we de omstandigheden in die casus bezien.

Zoals ik al zei, is dit complex, zeker in een omgeving die erg dynamisch is. Mag ik daar een voorbeeld van noemen, mevrouw de voorzitter? Op een gegeven moment is er door de wetgever

besloten dat de post geliberaliseerd zou worden. Dat was Europees afgesproken. Wij gingen ervan uit dat er marktwerking zou komen, maar sinds de liberalisatie is er een enorme teruggang gekomen in het volume van de post. Jaar in, jaar uit is er sprake van een teruggang van 7% tot 8%. Op dit moment zitten we zelfs al op een jaarlijkse teruggang van 10% tot 11%. Dat verandert de marktsituatie helemaal. We hebben toen weliswaar een afweging gemaakt, maar nu moeten wij een andere afweging maken, omdat we met een nieuwe situatie zitten. Op grond van die situatie doen we weer wat het beste is.

De onderzoekscommissie heeft terecht geconstateerd dat het van belang is om steeds het effect van het beleid te monitoren. Daarbij moeten we heel goed de perverse prikkels in de gaten houden. Wij zijn dit absoluut met de commissie eens en wij doen dit dus ook. Bij het heroverwegen van publieke belangen zullen we oog moeten houden voor zowel de inefficiënties van de markt als die van de overheid. We moeten bezien hoe uiteindelijk beide kunnen bijdragen aan het optimaal borgen van de publieke belangen, waarbij de verantwoordelijkheid en de regierol bij de overheid moet liggen. Als die overheid vindt dat iets een publiek belang is, is die overheid daar ook op aanspreekbaar.

Ik kom te spreken over het Integraal Afwegingskader. Ook daar vindt een belangrijke aanscherping plaats als gevolg van de analyse die door de onderzoekscommissie is gemaakt. Het kabinet zet zich natuurlijk in om de beleidskwaliteit voortdurend te versterken. Wij doen dat iedere keer als er een afweging moet worden gemaakt waarbij publieke belangen in het geding zijn. Voor de vraag hoe we in die casus tot een besluit kunnen komen, hebben we het Integraal Afwegingskader ontwikkeld. Dit bevat alle verplichte toetsen en kwaliteitsnormen die er zijn voor beleid en regelgeving. Alles is daarin samengevat. Het is een waardevol instrument, dat nauw aansluit bij het voorgestelde besliskader voor privatisering en verzelfstandiging dat de commissie heeft aangereikt. Daarom hebben wij in onze reactie aan de Kamer op hetgeen de commissie heeft aangedragen, uitgelegd dat het Integraal Afwegingskader structureel zal worden toegepast. We zullen dat iedere keer toepassen. Ook zullen we zorgen dat dat op een consistente manier gebeurt, vroeg in het beleidsproces. Bij consultatie van wetsvoorstellen -- wij gaan in de regel alle wetsvoorstellen via internet laten consulteren -- zullen we iedere keer de uitkomsten van het Integraal Afwegingskader openbaar maken. Ik denk dat wij op die manier transparantie creëren. Dit maakt het ook voor anderen mogelijk om mee te denken over de afwegingen die worden gemaakt en daar invloed op uit te oefenen als zij dat wensen.

In dit geval is ook de markteffectentoets die ontwikkeld is van belang. Deze toets brengt de verwachte gevolgen van nieuwe regelgeving in kaart voor de kwaliteit, de toegankelijkheid, de doelmatigheid en de sociaal-economische situatie. Het geeft zicht op de verwachte markteffecten op deze punten. Als minister van Economische Zaken

ben ik ervoor verantwoordelijk dat iedereen elke keer als een dergelijk zaak aan de orde is, een markteffectentoets opmaakt. Ik moet dat soms ook zelf doen, voor mijn eigen zaken. Als anderen het moeten doen, houd ik het in de gaten. Zo hebben we het met elkaar afgesproken. In aanvulling op het Integraal Afwegingskader gebruiken we de dus markteffectentoets om recht te doen aan hetgeen de commissie heeft voorgesteld.

Voorzitter, dan kom ik ...

De **voorzitter**: Mag ik vragen hoe lang u nog denkt nodig te hebben?

**

Minister **Kamp**: Een kwartiertje tot twintig minuten.

De **voorzitter**: Als het een kwartier kan zijn: heel graag. We hebben ook nog een tweede termijn.

**

Minister **Kamp**: Als het mij niet lukt in een kwartier, ligt dat aan mij en niet aan de Kamer, want het aantal interrupties blijft zeer beperkt. Ik zal dus proberen om het zelf waar te maken.

De heer Flierman en de heer Bröcker hebben gevraagd wat ik er als minister van Economische Zaken van vind dat de schoonmaak en dergelijke weer in eigen beheer wordt genomen. Zij zeggen dat daarmee de rijksdienst wordt vergroot. Zij vroegen zich ook af hoe het Besluit markt en overheid zich hiertoe verhoudt. Ik ben mij ervan bewust dat de kabinetsvoornemens om bepaalde werkzaamheden, die we tot dusverre uitbesteedden, in te besteden -- daar gaat het hier om -- niet alleen gaan over zaken die je zelf kunt doen als overheid, maar ook over zaken die door de markt kunnen worden gedaan. Daar kun je een discussie over voeren. Het kabinet heeft daarover in de eerste plaats een politieke discussie gevoerd. Sterker nog: die discussie is gevoerd bij de kabinetsformatie. Toen is gezegd: je werkt met elkaar aan een klus, je zit met elkaar bij een zbo, bij een agentschap of op een ministerie. Daar heb je beleidsambtenaren, communicatiemedewerkers, tekstverwerkers, tekstverspreiders, ICT'ers, helpdeskmedewerkers, schoonmakers enzovoorts. Die mensen zorgen dat zo'n organisatie kan presteren. Wij willen graag dat al die mensen op dezelfde manier deel uitmaken van die organisatie. We maken geen verschil tussen werknemers. Uitgangspunt is: gezamenlijk die klus klaren. Op grond daarvan hebben wij een afspraak gemaakt in het regeerakkoord, ingevuld door de minister voor Wonen en Rijksdienst. De Wet markt en overheid laat ons de vrijheid om activiteiten over te laten aan de markt of in eigen beheer te verrichten. Bij inbesteding is geen sprake van enige strijd met de Wet markt en overheid.

De heer **Flierman** (CDA): Geldt die afwezigheid van strijdigheid met de Wet markt en overheid ook als die inbestede diensten zichzelf weer op de markt zetten en hun diensten bijvoorbeeld aan medeoverheden als gemeenten, waterschappen en provincies gaan aanbieden?

Minister **Kamp**: Er mag absoluut geen strijdigheid zijn met de letter of de geest van de genoemde Wet markt en overheid. Ik zal daar scherp op toezien. Als je met drie ministeries in een gebouw gaat zitten, zoals straks de facto plaatsvindt als het vroegere VROM en V en W, samen met Buitenlandse Zaken één onderkomen krijgen, dan kunnen verschillende onderdelen misschien door meerdere ministeries samen worden uitgevoerd. Als je dat doet, dan ben je nog binnen de overheid bezig. Maar zodra je aan Shell en AH gaat vragen of zij ook belangstelling hebben, dan heb je een andere situatie. Daarvoor hebben we een wet, die moet worden toegepast om uitwassen op dat punt te voorkomen. Ik wil naar de letter en naar de geest recht doen aan die wet.

De heer **Flierman** (CDA): De Werkmaatschappij zegt op haar site, als het gaat om het Rijksprojectenbureau, nadrukkelijk dat ze graag beschikbaar is voor gemeenten, provincies et cetera. Dan mag ik toch aannemen dat ze dat op exact dezelfde concurrentievoorwaarden doet als private ingenieursbureaus, die dat soort klussen ook kunnen klaren?

Minister **Kamp**: Ja. Bovendien sta ik hier om te luisteren naar wat u naar voren brengt. Dat zal door ons worden gewogen, om te zien of het maken van concrete voorstellen goed is gebeurd en goed genoeg is uitgelegd. Ik dank de heer Flierman voor de aandacht die hij aan dit punt heeft besteed.

De heer Postema heeft als voorbeeld het in zbo's omzetten van de Kamers van Koophandel genoemd. Hier is sprake van een aanmerkelijke wijziging. We hadden twaalf zbo's, we hadden Syntens, die allemaal bij elkaar zijn gevoegd tot één zbo. Hiervoor is een wetgevingsproces doorlopen. Verder hebben we de redenen om in bepaalde situaties tot de zbo-status over te gaan nauw in het oog gehad. De participatie van maatschappelijke organisaties, en in het bijzonder van werkgevers en werknemers, in de Kamers van Koophandel, die er altijd is geweest, willen we graag behouden. Daarom hebben we gezegd: we gaan van één vereniging, één stichting, te weten Syntens en twaalf zbo's terug naar één organisatie, namelijk een zbo. Dat is toegelicht in de stukken die naar de Kamer zijn gestuurd.

De heer Bröcker heeft aangegeven dat er de afgelopen jaren veel kritische infrastructuur is geprivatiseerd, zonder dat er voorwaarden zijn gesteld aan de beveiliging van die structuur. Hij zegt dat de tijden zijn veranderd, zodat het misschien noodzakelijk is die kritische infrastructuur te herdefiniëren en beter te beschermen. Als dat geld kost, wie gaat dat dan betalen, vroeg de heer Bröcker. Het belang van de vitale infrastructuur in Nederland wordt breed onderkend. Uit het betoog van de heer Bröcker en anderen begreep ik dat zij in de eerste plaats denken aan de energiesector en de telecomsector. In de telecomsector zijn wij erin geslaagd om daarvoor een heel gedifferentieerd aanbod te maken. Je hebt niet meer alleen maar, zoals vroeger, een netwerk van de PTT, later KPN.

Het KPN-netwerk is er nog steeds, maar er is inmiddels ook een kabelnetwerk, dat een direct alternatief voor het KPN-netwerk is. Er zijn drie complete mobiele netwerken, die ook een alternatief vormen voor het KPN-netwerk. Daarnaast worden nog aparte glasvezelnetwerken ontwikkeld. Je ziet dat door de marktwerking alternatieven zijn ontstaan, waardoor de kwetsbaarheid op dat punt is verminderd. Dat wil niet zeggen dat die kwetsbaarheid nul is. Daarbij is al gesproken over de mogelijke overname van KPN door een Mexicaans bedrijf, América Móvil. Toen dat aan de orde kwam, hebben wij de publieke belangen goed in beeld gebracht. Wij konden met dat bedrijf afspraken maken om die belangen te borgen. Maar wij zijn ook tot de conclusie gekomen dat het voor de toekomst, als je weer met zo'n situatie wordt geconfronteerd, goed is om wat voorwerk te doen en wijzigingen aan te brengen. Verder is het goed om nog eens te kijken naar andere landen die daarmee ervaringen hebben opgedaan. Wij leren immers als overheid ook voortdurend, en de omstandigheden veranderen. Op grond van wat we geleerd hebben en op grond van de veranderende omstandigheden zullen wij een analyse maken en binnenkort conclusies trekken over wat we op dit punt moeten doen.

In de energiesector is sprake van een andere situatie. Daar hebben wij, juist vanwege het grote publieke belang van de leveringszekerheid, besloten om de gasnetten en de elektriciteitsnetten in overheidshanden te houden. De nationale netten zijn in handen van de rijksoverheid, en de regionale netten zijn in handen van de andere overheden. Over die netten komen gas en elektriciteit, met verschillende producenten. Je hebt gas uit het buitenland en gas uit het binnenland, je hebt gas uit de kleinere velden in de Noordzee en uit de grotere velden in de Noordzee en je hebt elektriciteit van vijf buitenlandse bedrijven en van een enkel Nederlands bedrijf, die grote elektriciteitscentrales hebben. Die elektriciteitscentrales met elkaar hebben overcapaciteit, dus dat zit ook goed. Verschillende bedrijven mogen die elektriciteit afnemen en doorleveren aan de klanten. Maar de producenten mogen het ook doorleveren aan de klanten. De net door mij genoemde netwerken zijn voor iedereen beschikbaar. Voor die kritische infrastructuur hebben we de zaak heel goed geregeld.

Hoe moet je het feit dat dit alles in buitenlandse handen is beoordelen? Wij hebben een heel open samenleving: wij kunnen veel uit het buitenland aantrekken, wat voor meer zekerheid zorgt dan wanneer we alles zelf zouden moeten gaan organiseren. Bovendien doen we heel veel in Europees verband. Dat de elektriciteitsproductie deels in handen is van een Zweeds bedrijf, twee Duitse bedrijven en een Frans bedrijf geeft ook zekerheden, want dan maak je deel uit van grotere gehelen. Als er in het ene grote geheel iets mis is, zijn er nog drie andere die overeind blijven. Met elkaar hebben we overcapaciteit georganiseerd. Ik denk dat we ook wat dat betreft de zaak goed op orde hebben.

De heer Ester heeft gevraagd om daarbij ook de subsidiariteitskwestie en het Europees aanbestedingsbeleid te betrekken. De Europese aanbestedingsregels laten de lidstaten geheel vrij om te bepalen hoe zij taken van publiek belang willen uitvoeren. Wij maken daar onze eigen keuzes in. We denken dat we dit ook heel goed zelf kunnen. Dit houdt in dat als de Europese Commissie zich nauw wil bemoeien met het spoor en met het vierde spoorpakket komt, wij tot de conclusie kunnen komen dat wij het niet nodig vinden dat zij dat doet omdat wij dat heel goed zelf kunnen. We willen de Europese Commissie en Europa alleen dingen laten doen die meerwaarde hebben voor de Nederlandse samenleving. Als wij denken dat het in zo'n geval niet zo is, laten wij dat ook weten.

De heer Ester heeft gesproken over de kwestie van América Móvil en de firewall die daarvoor staat. Ik meen dat ik dit punt al voldoende aandacht heb gegeven toen ik er net op inging. Datzelfde geldt voor de opmerking van de heer Postema in dit verband.

De heer Kox vroeg of Eneco en DELTA straks niet meer zo gesplitst zullen worden omdat de aanbevelingen van de onderzoekscommissie er nu liggen en tot een andere uitkomst zouden leiden. Het antwoord op die vraag van de heer Kox is ontkennend, hoewel zijn manier van benaderen altijd uitlokt om bevestigend te zijn. De parlementaire besluitvorming over de splitsing van netbeheerders en energiebedrijven heeft plaatsgevonden. We hebben uitdrukkelijk met elkaar een keuze gemaakt. Er was in zowel de Tweede als de Eerste Kamer een grote meerderheid voor. Vervolgens is de uitvoering van de wet voor een groot deel gerealiseerd, maar in enkele gevallen volgden juridische procedures. Op Europees niveau is er nu een uitkomst die ook in lijn is met de wet. Vervolgens moet er door de Hoge Raad uitspraak over worden gedaan. Ik verwacht deze uitspraak medio dit jaar. Daarna ben ik van plan om de wet uit te voeren. De wet is immers niet voor niks door deze Kamer en haar broeders aan de overkant van het Binnenhof vastgesteld.

De heer Ganzevoort sprak over de gaswinning in Groningen. Ik weet niet, mevrouw de voorzitter, of ik daar nu al te uitgebreid op moet ingaan, hoewel u van mij kunt aannemen dat ik daartoe in staat ben. De heer Ganzevoort vroeg waarom de gaswinning de afgelopen tien jaar zo is opgeschroefd. Ooit was de gaswinning in Groningen 80 miljard m³ per jaar. Ooit was zij ook 20 miljard m³ per jaar. Vorig jaar was zij 50 miljard m³. Nu wordt zij begrenst op 42,5 miljard m³. Deze schommelingen hangen samen met de kleine velden in Nederland waar gas gewonnen wordt. Deze zijn er inshore, in het land, en offshore, in de Noordzee. We hebben omwille van leveringszekerheid op een gegeven moment de keuze gemaakt om eerst de kleine velden optimaal te benutten. Toen we dat deden, hadden we minder gas uit Groningen nodig. Toen die kleine velden leeg waren, hadden we meer gas uit Groningen nodig. Nu worden we hard geconfronteerd met de

effecten van de gaswinning in het Groninger veld en nemen we maatregelen om dat in de toekomst verantwoord te doen. Dit houdt een heel gerichte, drastische vermindering in in de kern van het gebied bij Loppersum. Daarnaast hebben we een bovengrens vastgesteld die de komende jaren alleen verder weg zal zakken omdat het veld langzaam uitgeput zal raken. Inmiddels is het veld voor drie kwart benut.

Mevrouw de voorzitter, ik ben hiermee bijna aan het eind van het kwartier dat u mij nog gegund heeft. Ik waag het erop om te denken dat ik voor een groot deel op de opmerkingen van de woordvoerders ben ingegaan. Mocht ik mij daarin vergissen, dan zal ik in tweede instantie mijn herkansing gebruiken.

*N

Minister **Dijsselbloem**: Voorzitter. Ik denk dat ik minder van uw tijd zal opsouperen. Veel dank voor de aan mij gestelde vragen. Misschien mag ik nog terugkomen op het punt waarover de discussie even scherp was, namelijk over de betrokkenheid van BZK en de specifieke verantwoordelijkheid van de minister van BZK. In mijn ogen is er geen enkel misverstand over dat, als het gaat om het waarborgen van de fundamentele rol van de overheid en om de democratische beïnvloeding en daarmee de rechten van burgers, de minister van BZK de primaire verantwoordelijkheid draagt en te allen tijde de coördinatie over het hele kabinetsbeleid draagt. Wij hebben vervolgens in onze manier van denken onderscheid gemaakt tussen verzelfstandigingen en privatiseringen. Dat debat is gevoerd. Ook de komende jaren zal sprake zijn van privatiseringen. Gehoord deze discussie zal ik borgen dat de minister van BZK bij die privatiseringen voortdurend de coördinerende rol kan vervullen inzake die fundamentele vragen over de inrichting van de overheid en over de betrokkenheid van en de politieke beïnvloeding door burgers.

De komende jaren staan we voor concrete casussen waarbij we voor privatiseringsprocessen staan, bijvoorbeeld in verband met financiële deelnemingen die we in het kader van de crisis naar ons toe hebben getrokken. De bedoeling daarvan was dat ze tijdelijk zijn. Ik zal zorgen dat de minister van BZK daar vanuit zijn verantwoordelijkheid bij meekijkt. Ook komt er een heel ingewikkelde casus aan: URENCO. Daarover zal ik zo dadelijk meer zeggen. Er spelen heel veel en heel ingewikkelde publieke belangen. Het is typisch een voorbeeld van een kwestie waarbij de minister van BZK zijn werk moet doen. De kracht van de wijze waarop we het in dit kabinet hebben ingericht, is precies die ministeriële commissie die de collega's hebben beschreven, waarin het allemaal bij elkaar komt.

De minister van Financiën vervult de rol van aandeelhouder op alle staatsdeelnemingen. Uit mijn hoofd zeg ik dat dit er bij elkaar 37 zijn, waarvan er 20 meer grote, fundamentele zijn. Daarbij moet worden gedacht aan de NS, Schiphol en dergelijke. Die rol is zeer specifiek en wordt altijd vervuld in

nauwe afstemming met de vakdepartementen, die het publieke belang voor het overgrote deel in wet- en regelgeving borgen. Het aandeelhouderschap is in aanvulling daarop vanwege specifieke omstandigheden van de marktordening, dan wel grote strategische belangen die verbonden zijn aan deze staatsdeelneming. Dat is de meerwaarde en de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap. Het gebeurt altijd in samenhang met vakdepartementen. Zij bewaken het publieke belang primair en voeren het debat daarover met beide Kamers. Zij zijn beleidsverantwoordelijk voor de onderliggende wet- en regelgeving. Dat is een heel nauwe afstemming. Die hebben we bevestigd en extra goed uitgewerkt in de nota over staatsdeelnemingen.

Over het beslis kader bestaat wat mij betreft geen enkel misverstand. Als de woorden "afvinklijstje" of "checklist" verkeerd zijn gevallen, nemen we die onmiddellijk terug. Ze zijn geenszins kleinerend bedoeld. Ik heb intern op het ministerie gezegd dat in alle brieven aan de Kamer die gaan over privatiseringen, ongeacht of het financiële instellingen zijn, of URENCO of straks Holland Casino, steeds het beslis kader zal worden gehanteerd en steeds daaraan zal worden gerefereerd. De kracht van het beslis kader is in mijn ogen dat het ons dwingt om fundamenteel in de goede volgorde, met het waarborgen van alle zorgvuldigheid en de betrokkenheid van de Kamer het proces te doorlopen en daarmee zeer verantwoorde beslissingen te nemen. In de brieven aan de Kamer over de toekomst van ABN AMRO, in de brief over URENCO en in de nota over staatsdeelnemingen hebben we daarom aan het beslis kader gerefereerd of hebben we het aantoonbaar toegepast. Sommige leden van de Kamer hebben daarop gewezen. De heren Bröcker en Ester hebben erop gewezen dat zij dat al hebben aangetroffen in onze stukken.

Er zijn opmerkingen gemaakt over de NS. Bij afwezigheid van de staatssecretaris van I en M maak ik daar een enkele opmerking over. Ik hoorde heel vaak in het debat dat de Nederlandse Spoorwegen zouden zijn geprivatiseerd, maar dat is feitelijk echt niet juist. De Nederlandse Spoorwegen zijn -- ik zeg het uit mijn hoofd -- sinds 1912 al een nv in handen van de Staat. Wel zijn begin jaren negentig de aansturing en de afstand tussen het departement en de nv Nederlandse Spoorwegen vergroot. De sturingswijze is veranderd. Daarin zijn dingen goed gegaan en slecht gegaan. Misschien kunnen de leden die voor de jaren negentig in de trein zaten, zich herinneren hoe toen de kwaliteit van de dienstverlening was. Toen was er ook het nodige op aan te merken. Ik zeg dat echt even in alle scherpste. Het is niet zo dat de NS is geprivatiseerd en het is niet zo dat er problemen zijn ontstaan op het spoor omdat de sturingsrelatie is veranderd. Maar goed, het voert te ver om die analyse hier nu helemaal uit te voeren. Ik denk dat de wijze waarop wij in de toekomst willen omgaan met staatsdeelnemingen zoals de NS en andere bedrijven, wel vergt dat wij een goede en scherpe analyse maken.

De NS is een prachtig voorbeeld van de nauwe samenwerking tussen het vakdepartement en de aandeelhouder. In de nota staatsdeelnemingen heb ik aangegeven hoe wij de verantwoordelijkheid van de aandeelhouder in generieke zin willen aanscherpen. Het aandeelhouderschap is in mijn ogen niet een passieve, maar een actieve bezigheid. Wij gaan ons actief bemoeien met een aantal elementen van de bedrijfsvoering. Dit suggereert misschien dat wij op de stoel van de directie gaan zitten, maar dat zullen wij zeker niet doen. Wij willen als aandeelhouder echter wel betrokken zijn bij grote strategische afwegingen, bij de koers die het bedrijf inzet. Wij willen bovendien sturen op rendement, niet om het bedrijf uit te melken en daar alleen maar winst uit te peuren, maar omdat wij vinden dat het maatschappelijk vermogen -- dat zit namelijk in staatsdeelnemingen -- moet renderen. Dat mag renderen in financiële zin en dat dwingt ook tot een efficiënte bedrijfsvoering. Dit alles valt altijd binnen de publieke belangen die primair door het vakdepartement worden vastgelegd in beleid of wet- en regelgeving.

Verder zullen wij ons als aandeelhouder actief bemoeien met benoemingen en beloningen. Dat is een zeer actueel thema waarbij wij onze invloed, die wij formeel ook al hebben, zullen doen gelden.

Tot slot verdient vermelding dat wij in de toekomst in sterkere mate betrokken willen worden bij grote investeringsbeslissingen. Daar is aanleiding toe. Bij een aantal staatsdeelnemingen zijn de laatste jaren heel grote investeringsbeslissingen gedaan die desalniettemin onder een bepaalde drempel vielen, waardoor de aandeelhouder formeel niet erbij werd betrokken. Ik ga die drempel veranderen.

Vooruitlopend daarop heb ik al aangegeven dat wij meer betrokken willen zijn bij de staatsdeelnemingen. Er zijn gewoon voorbeelden van verkeerde investeringen, waar wij maatschappelijke schade door hebben geleden. Op die manier vullen wij het aandeelhouderschap in. Ik zeg dit naar aanleiding van een vraag over de NS. Dit alles geldt dus ook voor de NS.

De heer Ganzevoort heeft het nog verder ingevuld door bij wijze van voorbeeld te vragen of het realistisch is om te verwachten dat de overheid ervoor zorgt dat de trein op tijd rijdt. Het antwoord daarop is: ja. Dit is zo omdat regering en Kamer in onderling overleg hebben vastgesteld dat het op tijd rijden, de punctualiteit, een publiek belang is. Dat is gewoon een politieke vaststelling, maar men kan daar verschillend over denken. Een ander kan zeggen dat hij het op tijd rijden minder belangrijk vindt, als het maar veilig is of als er maar een toilet in de stoptrein zit. Dat laatste is ook een belangrijk thema in het debat over treinen. Als dat zo is vastgesteld, dan wordt de aansturing daarvan in wet- en regelgeving of in beleid vastgelegd. In dit geval wordt het vastgelegd in contracten, in concessieovereenkomsten. Daarin staat dan dat wij hechten aan punctualiteit. Bovendien wordt een aantal kwaliteitsafspraken vastgesteld. Voor de aandeelhouder geldt vervolgens dat al dat type

afspraken of wet- en regelgeving en andere voorbeelden het uitgangspunt zijn waarbinnen het bedrijf moet worden gerund als een bedrijf. Wij hebben de NS namelijk niet voor niets in een nv ondergebracht en niet in een ambtelijke dienst. Zo werkt de verhouding tussen het aandeelhouderschap en de beleidsverantwoordelijke vakdepartementen.

De heer Postema heeft gevraagd naar een markteffectentoets versus een nulmeting. Een nulmeting gaat heel precies over de publieke belangen. Wij definiëren daarin voor onszelf heel precies wat de publieke belangen zijn en hoe wij die nu aansturen. Ik neem even de casus URENCO. In URENCO zitten heel veel publieke belangen. Door omstandigheden die eigenlijk worden veroorzaakt door de opstelling en de wensen van de andere aandeelhouders, moeten wij nadenken over ons aandeelhouderschap. Wij dreigen namelijk achter te blijven met een minderheidsaandeel. De kracht van het aandeelhouderschap wordt ondermijnd doordat andere publieke aandeelhouders weglopen. Dat dwingt ons nu om heel fundamenteel na te denken over de publieke belangen en dat zullen wij straks dan ook doen. Wij zitten nu in stap één van het besliskader, namelijk dat wij het voornemen kenbaar hebben gemaakt. Wij zijn nu heel precies aan het inventariseren om welke publieke belangen het gaat en hoe die nu geborgd zijn. Wij doen dit niet op eigen initiatief in deze casus, maar omdat de andere publieke overheden, bijvoorbeeld de Engelse overheid, dreigen weg te lopen en de Duitsers eigenlijk al geprivatiseerd waren. Voor het geval wij in de toekomst geen aandeelhouder meer zijn, moeten wij ons de vraag stellen of wij dan meer in wet- en regelgeving moeten gaan regelen. Dat is de nulmeting. Wij gaan dus vaststellen hoe en hoe goed het nu geregeld is. Als wij straks de beslissing nemen om inderdaad te privatiseren, stelt die nulmeting ons in staat om de vinger aan de pols te houden en te bekijken of het publieke belang nog steeds geborgd is en functioneert. Voordat wij een fundamentele keuze maken over de vraag of wij URENCO echt kunnen privatiseren -- die vraag is nog niet beantwoord -- moeten wij die publieke belangen echt kunnen borgen. Voordat wij die beslissing nemen, zullen wij dit alles dus heel goed in beeld moeten brengen. Dat is volgens mij de bedoeling van de nulmeting en zo gaan wij dat doen.

Mijn collega van EZ heeft al gesproken over de markteffectentoets. Die gaat veel meer over het functioneren van de markt bij voorgenomen beleidswijzigingen op aspecten van kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid et cetera.

De heer Postema is specifiek ingegaan op URENCO. Bij URENCO zijn zeer veel vakdepartementen betrokken, ook de minister van Buitenlandse Zaken vanuit het oogpunt van non-proliferatie. De minister van Economische Zaken en Landbouw is erbij betrokken vanwege het aspect van de nucleaire energie. Het departement van Veiligheid en Justitie is er ook bij betrokken vanwege veiligheid en terrorismeachtige vraagstukken. Ik geloof dat het hele kabinet hier inmiddels bij aangesloten is. Ik wil hiermee maar

even aangeven hoe complex en gevoelig dit dossier is. Er zal wat betreft URENCO dus een nulmeting plaatsvinden.

De heer De Graaf vroeg in hoeverre de korte- of langetermijnvoordelen voor de schatkist mogen meewegen. Die vraag is volgens mij beantwoord door minister Kamp. Die mogen meewegen en moeten zelfs expliciet meewegen, maar het kan nooit zo zijn dat je het publieke belang verwaarloost of op het tweede plan stelt omdat je puur het financiële belang vooropstelt. Dat zal dan ook zeker niet gebeuren.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Minister Dijsselbloem is de derde minister op rij die daarover begint. Ik heb gezegd dat ik vind dat het niet overwegend en te dominant moet zijn. Het woord "loskoppelen" werd geciteerd, maar dat heb ik niet gezegd. Ik heb uitgelegd wat ik ervan vind. Het mag meewegen, maar vooral de langetermijnborging van de publieke belangen zou de doorslag moeten geven.

Minister **Dijsselbloem**: Ja.

Bij de indeling van de nota staatsdeelnemingen heeft het financiële belang op korte of lange termijn voor mij eigenlijk ook niet meegewogen. Wij hebben voor een heel andere benadering gekozen. Terugkijkend op het verleden, dat ook onderdeel is van dit debat, heb ik een poging gedaan om de wolk van onduidelijkheid boven de staatsdeelnemingen weg te nemen. Daarvoor hebben wij een indeling gemaakt. Ten eerste is er een aantal staatsdeelnemingen waarvan van begin af aan -- stap één van het besliskader -- helder is geweest dat die tijdelijk zijn. Zodra de markt het weer toestaat, gaan deze deelnemingen er ook weer uit. Dan heb je het met name over deelnemingen in de financiële sector in het kader van de financiële crisis. De tweede categorie is heel fundamenteel. Die bestaat uit de grote staatsdeelnemingen die al langer in onze handen zijn om heel goede redenen van marktordening, bijvoorbeeld vanwege een volstrekte monopoliepositie. Er is bijvoorbeeld maar één netwerk. Er is maar één Schiphol, één luchthaven van die omvang en betekenis.

Bepaalde staatsdeelnemingen kunnen ook in onze handen zijn vanwege een grote strategische waarde voor Nederland. Daar zit echter een bepaalde naïviteit in, die ook in de bespreking in het kabinet genoemd heb. Wij moeten door de naïviteit heen die er in het verleden weleens was in Nederland, namelijk dat wij vooruitlopend al dingen gingen privatiseren, terwijl de rest van Europa dat niet deed. De enige consequentie daarvan was dat onze staatsbedrijven werden overgekocht door een Frans staatsbedrijf. Tel uit je winst! Dat vind ik dus ook een strategische afweging. Kun je de grote publieke belangen in de NS ook op langere termijn zeker stellen, als dadelijk in Europa twee grote staatsbedrijven, een Frans en een Duits bedrijf, de hele markt hebben verdeeld? Die strategische afweging mag je ook meewegen. Dat is de grote categorie. Daartoe behoren dus Schiphol, de NS, TenneT en de Gasunie. De woordvoerder van het

CDA maakte een kritische opmerking. Hij suggereerde dat het opportunistisch zou zijn om het van geval tot geval te bekijken. Nee, wij hebben juist gezegd dat wij voor deze grote staatsdeelnemingen die wolk van onduidelijkheid wegnemen. Dat is nieuw. Die blijven gewoon in handen van de Staat, om heel goede redenen.

Dan is er een aantal gevallen waarvoor wij door omstandigheden ons de vraag moeten stellen wat de toekomst van de staatsdeelneming is, bijvoorbeeld doordat de markt is veranderd of doordat andere aandeelhouders weglopen en wij daarom een heroverweging moeten maken. Die categorie is niet permanent en die gaan wij heroverwegen. Dat is een kleine categorie. Ik duid dan bijvoorbeeld op de grote wolk die sinds begin jaren negentig boven de NS heeft gehangen. Steeds werd de vraag gesteld: misschien moet de NS nu eens echt worden geprivatiseerd en echt naar de beurs. Einde discussie wat het kabinet betreft. Dat doen wij niet.

Dat is de insteek van de nota staatsdeelnemingen: actiever aandeelhouderschap, helderheid over de toekomst van deze grote belangrijke bedrijven voor Nederland en een goede samenwerking op de vakdepartementen bij het zeker stellen van de publieke belangen.

In dit kader heeft de heer Kox naar de financiële sector gevraagd. Er zat ook een inhoudelijk element in zijn bijdrage. Ik maak daaruit op dat hij en zijn fractie van mening zijn dat ABN niet opnieuw moet worden verkocht. Misschien is dit niet het moment om die discussie te voeren. Wij zijn ervan overtuigd dat de publieke belangen die in het geding zijn in de financiële sector niet hoeven te worden veiliggesteld door een of twee banken in staatseigendom te houden, want het zou ook voor SNS kunnen gelden. Wij zijn van mening dat die publieke belangen voor de hele financiële sector voor alle burgers en bedrijven in Nederland moeten worden veiliggesteld, ook voor de klanten van andere banken. Dit doen wij op dit moment door wet- en regelgeving op tal van onderdelen actief aan te scherpen.

De heer **Kox** (SP): Voor alle duidelijkheid: ik heb niet gezegd dat de SP van mening is dat ABN AMRO in staatshanden moet blijven. Ik heb gezegd dat niet uit te sluiten valt dat de beslissing anders moet uitvallen dan de bank weer naar de beurs te sturen. Dat is iets anders. De SP is als altijd uitermate genuanceerd in dit soort dossiers en ik wil dat graag zo houden.

Minister **Dijsselbloem**: Dat herken ik volledig.

Wij zijn in het kader van de voorgenomen beslissing over de toekomst van ABN al bij stap drie. Stap één, het voornemen, was al door mijn voorgangers bekend gemaakt. Op het moment dat ABN werd genationaliseerd, is direct gezegd dat dit tijdelijk zou zijn. Wij zijn nu al bij stap drie waarbij wij het definitieve besluit voorbereiden. Wij hebben daarover een uitgebreide brief aan de Kamer gestuurd en wij hebben daarover een debat gevoerd in de Tweede Kamer. Dit vergt geen wet- en regelgeving. Ook de nationalisatie heeft geen

wet- en regelgeving gevegd. Dit geldt straks ook niet voor de privatisering. In de afgelopen jaren en met name op dit moment stellen wij heel veel zeker in de financiële sector om herhaling van dit drama te voorkomen.

Ook in de wijze waarop wij ABN AMRO op een gegeven moment weer zullen verkopen, zullen wij het publieke belang zeker stellen, bijvoorbeeld het bijeenhouden van deze bank en het behouden van deze bank voor de Nederlandse economie. Er zal veel worden geregeld, maar het besluit tot privatisering zal niet bij wetgeving gebeuren. Ik begrijp dat de heer Kox daar wel voor pleit, maar dat is niet nodig. Wat ons betreft kunnen wij daarover ook prima het debat met het parlement voeren zonder dat dit in een wet is opgenomen.

De heer **Postema** (PvdA): Ik wijs op een interessante voetnoot in het overzicht van de voorgenomen privatisering en verzelfstandigingen dat wij van minister Blok hebben ontvangen. Hierin staat namelijk: "Onder de definitie van privatisering wordt verstaan ook de oprichting van staatsdeelnemingen alsook de verkoop van aandelen van staatsdeelnemingen aan private partijen". Ik heb deze wat exotische definitie maar opgevat als ondersteuning van de bevinding van de onderzoekscommissie dat zaken die evident betrekking hebben op veranderingen in het aansturen en borgen van publieke belangen, of dat nu met verandering van wetgeving gepaard gaat of niet, via parlementaire behandeling worden bekrachtigd. Dat is naar mijn oordeel een belangrijke toezegging.

Minister **Dijsselbloem**: Dat is absoluut zo. Dat is al zo en ik zeg dat opnieuw toe. In het debat in de Tweede Kamer is nog gevraagd of ik voorzie dat de portefeuille staatsdeelnemingen zal uitbreiden. Ik heb geantwoord dat dit niet uit te sluiten is. Het is recentelijk nog gebeurd. Nog niet zo lang geleden is de Staat medeaandeelhouder geworden in het Havenbedrijf Rotterdam vanwege de toenmalige uitbreidingsbeslissingen. De Staat is nu met de gemeente Rotterdam mede-eigenaar. Dat gebeurt, maar het moet wel goed gemotiveerd zijn. Ook dan zal de Kamer nauwgezet worden geïnformeerd en zal het besiskader worden gebruikt.

De heer Kox heeft nog gevraagd of wij het besiskader zullen toepassen bij de toekomstige privatisering van Holland Casino en URENCO. Dat is zonder meer het geval. Voor Holland Casino worden nu eerst twee andere stappen gezet. De eerste heeft betrekking op de marktordening en de wetgeving die nodig is voor de casinomarkt, om het zo te zeggen. Dat is een verantwoordelijkheid van de vakminister, in dit geval de minister van Veiligheid en Justitie. De wetgeving zal worden aangepast om die marktordening beter te regelen.

Het bedrijf staat er niet slecht voor. De heer Kox suggereerde dat het veel geld zal opbrengen. Daarvoor moet nog het nodige gebeuren in de interne organisatie. Dan volgen wij de stappen van het besiskader. De afweging is of het bedrijf nu wordt geprivatiseerd. Wij doorlopen alle stappen en het parlement zal daarbij volop worden betrokken.

De **voorzitter**: Hebt u nog lang nodig?

**

Minister **Dijsselbloem**: Nee, ik ben bijna klaar.

De heer Ester heeft gevraagd of wij in de periodieke verantwoordingsrapportage, dat is het Jaarverslag Staatsdeelnemingen, expliciet aandacht willen besteden aan het publieke belang. Dat doen wij kort in het jaarverslag. Wij hebben in de nota staatsdeelnemingen opgenomen dat wij periodiek, dat wil zeggen één keer in de vier jaar als wij het ritme van de kabinetsperiode aanhouden, van alle staatsdeelnemingen opnieuw de vraag willen stellen of het goed is geregeld zowel in termen van wet- en regelgeving als van publiek belang. Dan wordt ook de vraag gesteld of aandeelhouderschap nog steeds aan de orde is en of het ook gewenst is voor de toekomst. Wij zullen het antwoord op die vragen in het Jaarverslag Staatsdeelnemingen opnemen. Wij zullen dus een ritme aanbrengen opdat wij de portefeuille regelmatig doorakkeren op het publiek belang en de wijze waarop wij dat borgen. Ik zeg dit dus graag toe.

De heer Ester heeft ook nog gevraagd naar een bredere evaluatie van privatiseringen. Ik heb al gezegd dat wij in de nieuwe nota staatsdeelnemingen een nieuwe indeling hebben gemaakt. Wij hebben andere keuzes gemaakt. Het is niet meer "nee, tenzij" of "publiek, tenzij". Daarvoor was het "privaat, tenzij". Wij vinden geen van beiden een werkzame insteek voor de portefeuille beheer. Wij zijn dus niet voornemens opnieuw een brede evaluatie te doen. Wij zullen wel in een zeker ritme de portefeuille regelmatig opnieuw tegen het licht houden. Dat doen wij niet in één keer met de hele portefeuille, maar per onderdeel één keer in de zoveel jaar. Wij zullen daarover rapporteren in het jaarverslag dat u jaarlijks ontvangt.

Dat was het wat mij betreft, voorzitter. Hartelijk dank.

De **voorzitter**: Er is gevraagd om een korte schorsing voordat de Kamer aan de tweede termijn begint.

**

De vergadering wordt van 21.50 uur tot 22.00 uur geschorst.

*N

De heer **Flierman** (CDA): Voorzitter. Ik dank de ministers voor hun uitvoerige beantwoording. Weliswaar heb ik niet op alle vragen antwoord gekregen, maar het is al met al wat ons betreft wel een zinvol en belangwekkend debat.

Het kostte wel moeite om van de ministers achter de tafel, dus van het kabinet, een geïntegreerde visie te vernemen op de rol van de overheid en de aansturing van verschillende activiteiten in de samenleving. Ik meen hier en daar ook wel nuances tussen de verschillende ministers te hebben beluisterd. Minister Blok lijkt meer voor de sterke, sturende overheid te staan. De vraag blijft of dat effectief blijft. Volgens ons miskent die

enkelvoudige benadering, dat de overheid erover gaat en zo veel mogelijk instrumenten in handen moet hebben, de complexiteit in de samenleving en de vele vormen waarin wij maatschappelijke belangen hebben georganiseerd, zoals minister Kamp dat noemde, op het gebied van onderwijs, zorg, volkshuisvesting, enzovoorts.

Het debatje over de positie van de raden van toezicht was in dat opzicht interessant. Gehoord hebbende wat minister Blok over de aansturing van het UWV zei, vond ik het opmerkelijk om het oordeel van minister Dijsselbloem te vernemen over de sturingsrelatie bij NS, waar de vakminister via contractuele relaties en een raad van commissarissen het bedrijf aanstuurt en de minister van Financiën het aandeelhoudersbelang bewaakt. Naar het oordeel van minister Dijsselbloem is deze veel complexere sturingsrelatie wel degelijk effectief, ondanks dat er met NS, zoals hij zelf ook zei, zowel in het verleden als nu en dan in het heden het een en ander misgaat. Het deed mij deugd dat de reactie van minister Kamp wat genuanceerder was. Hij erkent de betekenis van een kleine overheid en geeft aan dat naar zijn mening de markt de ruimte moet hebben, waar dat kan.

Het belangrijkste punt voor ons is en blijft de discussie over het inbesteden. We waren toch wat verbaasd over de reactie die wij daarop kregen. Op onze vraag of er een kader voor de besluitvorming is, zei minister Blok dat het kader voor privatiseringen niet een, twee, drie toe te passen is. Dat begrijp ik, maar we hadden gevraagd om een eigen kader. Dat is er kennelijk niet. Immers, het besluit om weer een aantal activiteiten in overheidsdienst over te nemen, zoals schoonmaken, et cetera, is vooral een politiek besluit geweest, heb ik begrepen. Er zal dan ook wel geen business case aan ten grondslag hebben gelegen. Het is mij ook niet duidelijk of er voor dat soort processen een coördinerend minister is.

Minister Blok zei dat de positie van werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt zwak is, en dat hij daar als grote werkgever wat aan wil doen door een aantal van die mensen in dienst te nemen. Minister Kamp brengt hierbij ook het begrip solidariteit op. Maar ja, dat is voor de heel grote groep mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt wel een uiterst beperkte ingreep. Alleen diegenen die kennelijk bij een schoonmaakbedrijf werken en toevallig bij een ministerie actief waren, mogen in dienst van het ministerie komen, maar degene die dat geluk, als je dat zo wilt zien, niet heeft, blijft daarbuiten.

Een pikante vraag is nog even: als de ambtelijke cao duurder is dan de cao waarmee de geprivatiseerde dienst nu werkt, zoals in de horeca het geval is, wat doet de minister dan? Ik begrijp dat minister Blok bij het terugnemen van zbo's het gegeven dat de cao soms goedkoper is dan de ambtelijke cao een relevante factor vindt. De vraag is dus hoever die solidariteit precies gaat.

Als de overheid echt maatregelen wil treffen met betrekking tot de onderkant van de arbeidsmarkt, zijn er heel wat andere mogelijkheden dan het toevallig in dienst nemen

van die paar mensen die nu net bewaker of schoonmaker bij een rijksdepartement zijn. Wetgeving kan daarin voorzien. Contractvormen kunnen daarin voorzien, als het gaat om de manier waarop je dat soort dienstverlening aanbesteedt.

Zoals gezegd, het gaat om veel meer dan alleen de onderkant van de arbeidsmarkt. Ik heb het projectenbureau en de vele rijksacademies genoemd. Kortom, wat ons betreft is er wel degelijk behoefte aan een besluitvormingskader dat kan gelden bij gevallen waarin de overheid activiteiten die de markt heel goed of zelfs beter kan doen, ook weer als rijksoverheid gaat doen. Wij willen graag in een motie dat sentiment onder woorden brengen.

*M

De **voorzitter**: Door de leden Flierman, Essers, Terpstra, Hoekstra, Brinkman, De Lange en Thom de Graaf wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende:

- dat het borgen van publieke belangen leidend moet zijn bij keuzes ten aanzien van de manier waarop activiteiten waar de overheid bij is betrokken, dienen te worden uitgevoerd,
- dat het daarom zinvol is om een helder kader te hebben voor de besluitvorming omtrent verzelfstandiging en privatisering van publieke taken;
- dat het evenzeer zinvol is om een helder kader te hebben voor de situaties waarin de rijksoverheid taken waarin de markt ook voorziet, zelf ter hand neemt;

verzoekt de regering, een besluitvormingskader te ontwikkelen voor het inbesteden en uitvoeren van activiteiten waarin de markt kan voorzien, gebaseerd op het uitgangspunt dat de overheid geen taken op zich neemt die in de marktsector even goed of beter kunnen worden uitgevoerd,

en verzoekt de regering, een dergelijk kader aan de Kamer voor te leggen.

Zij krijgt letter K (C).

**

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Ik heb nog enige toelichting nodig van collega Flierman om deze motie te kunnen wegen en om te bedenken wat wij daar volgende week mee moeten. Als ik het goed hoor, gaat het om alle taken waarin de markt zou kunnen voorzien. Dat zijn er nogal wat. Het kan ook gaan om secretaresses en chauffeurs; bijna alles, behalve misschien de minister. Wil de CDA-fractie zover gaan dat dit allemaal via marktpartijen moet worden ingehuurd, dat de overheid niets meer zelf mag doen wat de markt ook zou kunnen? Wat is de strekking of de reikwijdte van deze motie?

De heer **Flierman** (CDA): Dat is een beetje het hernemen van een vraag die collega De Graaf mij in eerste termijn ook al stelde. Ik denk dat het belang van het ontwikkelen van een kader nu juist is dat de regering voor zichzelf bepaalt in welke gevallen zij die taken wel of niet ter hand neemt. Ik ga er nu geen exacte scheidslijn in aanbrengen, want daarvoor is dat kader nu juist bedoeld. Ik heb minister Kamp horen zeggen dat wij geen dingen moeten doen die de marktsector ook zou kunnen doen. Dat past ook niet bij de hervormingsagenda en het streven naar een kleinere overheid. Maar natuurlijk gaat dat niet zover dat je een secretaressebureau inhuurt als je ook zelf secretaresses in dienst kunt nemen. Het gaat erom de activiteiten die niet tot de core business van de rijksoverheid behoren, die niet essentieel zijn om de publieke belangen waar het vandaag om gaat, te borgen, ook aan de markt over te laten, waar dat kan.

*N

De heer **De Lange** (OSF): Voorzitter. Allereerst mijn dank aan de ministers voor hun uitgebreide beantwoording van de vele vragen. Ik denk dat de meeste punten die als vragen geformuleerd zijn, wel in de beantwoording aan de orde zijn gekomen. Dat betekent niet dat onze fracties volledig gelukkig zijn met een aantal antwoorden. Ik heb in eerste termijn mijn zorg erover uitgesproken dat ik een defensieve opstelling van de regering meende te bespeuren in de schriftelijke beantwoording. Ik moet helaas zeggen dat onze fracties door de mondelinge gedachtewisseling in die gevoelens gesterkt zijn. Dat vind ik jammer. Gezien de insteek van het debat denk ik dat dit niet nodig was.

Een ander punt is dat de onderzoekscommissie een duidelijke analyse heeft gemaakt van 30 jaar privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid. Daar kwam uit dat een aantal dingen ontbrak in dat beleid, namelijk de consistentie, de kaders, de samenhang in veel gevallen. Door de lange tijd die veel van die processen in beslag namen, waren er ook onvolkomenheden in de tijd. Ik denk dat de kracht van dat rapport is dat met die analyse van vele uiteenlopende gevallen de rode draad eruit wordt gehaald en dat daarover verstandige aanbevelingen worden gedaan. Wat mij tegenstaat, is dat er in veel van de antwoorden een vluchtweg gekozen werd bij de diverse genoemde zaken. Er werd gezegd dat elke casus anders is en dat geen enkele casus met een andere casus te vergelijken is. Mocht dat de werkelijkheid zijn, dan veroordeel je tegelijk ook het gebrek aan lerend vermogen van elke organisatie. Dat lerend vermogen houdt juist in dat in een verstandige analyse de parallellen uit verschillende situaties worden gehaald en dat daar verstandig beleid op wordt gebaseerd. Dat heb ik heel erg gemist. Hoewel het misschien een abstract punt is, zit het me toch een beetje dwars.

Dan kom ik op het grote pijnpunt. Onze fracties blijven stellen dat je het regisseren van gecompliceerde processen niet moet doen met meerdere kapiteins op één schip. Het is duidelijk

dat je de kennis van zaken die aanwezig is bij de diverse ministeries, moet gebruiken. Het is echter niet ten onrechte dat de onderzoekscommissie er met heel veel kracht en onderbouwing voor pleit heeft om de regie en zeker ook een flinke mate van doorzettingsmacht te deponeren bij de minister van Binnenlandse Zaken. Onze fracties zijn niet gelukkig met de afwijzende manier waarop hierop gereageerd is. Luisterend naar de verschillende ministers, was het echter ook wel duidelijk dat er in de nuances van de diverse bewindspersonen toch wel kiertjes zitten.

We zullen zien welke moties er komen. Onze fracties zullen zich beraden op de wijze waarop we daarmee om zullen gaan.

*N

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Voorzitter. De regering spreekt zoals altijd met één mond, maar het is interessant om daaruit verschillende geluiden te horen.

Dank voor de antwoorden. Er is, wat mijn fractie betreft, herkenning als het gaat om de hoofdlijn van het rapport van de commissie. Er is ook herkenning in de wijze waarop die hoofdlijn in de reactie van het kabinet, in de brief die we gekregen hebben en in het debat van vanavond, wordt opgepakt.

Het is goed dat er tegenwoordig duidelijk een kritischere houding is ten aanzien van het hele proces van privatisering en verzelfstandiging. Toch zijn wij wat teleurgesteld door de soms wat minimalistische implementatie van de adviezen van de onderzoekscommissie door de regering. Dat is ook al genoemd.

Mijn kernpunt van de eerste termijn blijft staan. Ik snap ook dat ik daar niet direct antwoord op kan krijgen. Het gaat om de vraag of wij ons bewust zijn van de eenzijdigheden in het huidige perspectief op privatisering en verzelfstandiging. Het gaat niet om wat er vroeger fout is gegaan. Dat proberen we nu te remediëren. Om te voorkomen dat we alleen maar de oorlog van gisteren aan het voeren zijn, moeten we bekijken waar vandaag de dag de eenzijdigheden zitten. Op dat punt is er zorg. Een aantal zaken zijn in onderdelen benoemd, maar de zelfkritische grondvraag blijft staan.

Ik heb nog een paar punten, allereerst een punt waar de minister van Economische Zaken over sprak. Ik zeg het maar even in mijn eigen woorden, in de hoop dat die weer herkenning opleveren. Het is niet zozeer de vraag of bij een bepaalde kwestie in een bepaalde context een publiek belang aan de orde is. De vraag is veel meer wat uiteindelijk in elke context het publieke belang is dat we moeten borgen. Die belangen kunnen heel verschillend zijn. Ik noem een voorbeeld dat ik in de pauze met collega Postema gewisseld heb. We zijn het volgens mij minder oneens dan het even in de eerste termijn leek. Op zichzelf is prostitutie, lijkt mij, geen publiek belang. Toch is de vraag aan de orde welke publieke belangen in die sector aanwezig zijn. Denk aan het tegengaan van mensenhandel of aan de volksgezondheid. In elke sector zijn dus publieke belangen aan de orde. Het gaat dus niet

zozeer om de vraag of iets een publiek belang is en dat we er iets mee moeten als dat het geval is. Het gaat veel meer om de vraag wat in de concrete discussie het publieke belang is waar de overheid iets mee moet. Welk type overheidsbemoeienis past daarbij? Hoe borg je dit? Dit zijn voor mij grondlijnen waarbinnen ik op verschillende termen herkenning vind.

De vragen die zijn blijven staan, gaan onder andere over de regie. De ministeriële commissie is uitgebreid aan de orde geweest. Dank voor de duidelijkheid die daarover geschapen is. Daarmee is echter nog niet geborgd wat de onderzoekscommissie voorstelt en wat in de aanbevelingen staat. Als de ministeriële commissie gewoon het kabinet is, is dat een voorbeeld van de minimalistische implementatie. Dan wordt er dus geen maatschappelijke impactanalyse gemaakt en wordt er gezegd: we hebben toch al een kabinet dat die afweging maakt? Ook al wordt die afweging gemaakt, de borging is daarmee toch op een andere manier vormgegeven dan in het rapport wordt voorgesteld.

Ook de discussie over de decentrale overheden stelde wat teleur. De vraag is natuurlijk niet of wij hiervandaan alle besluiten van decentrale overheden willen overnemen. Dat is geenszins het geval. Het gaat om het respect voor de eigen verantwoordelijkheid van de verschillende overheidslagen. De vraag is wel of je daar niet een kader aan moet geven. We leggen onszelf op nationaal niveau bepaalde grenzen op door bijvoorbeeld zo'n afwegingskader en alles wat daarbij hoort. Zo kun je aan de decentrale overheden procedureel een aantal kaders voorleggen. Dat doen we ook op allerlei andere terreinen. Dat is, wat ons betreft, het overwegen waard.

We vermoedden het al en we werden er ook in bevestigd, namelijk dat de dominantie van economische belangen niet voortdurend en niet overall wordt gecompenseerd of geremedieerd door een gelijke aandacht voor allerlei andere belangen. Daar zijn we teleurgesteld over. Op allerlei plekken komt dit terug. Als je bijvoorbeeld de zbo's naar je toe wilt halen, waar de minister voor Wonen en Rijksdienst over sprak, kun je te maken krijgen met een voor de overheid slechtere cao. Dat kan meer geld kosten. Eerlijk gezegd, als dit betekent dat de arbeidsvoorwaarden in de cao's voor die mensen slechter zijn, kan dit een goede reden zijn om ze juist wel dichterbij te halen of iets anders te regelen om dit op te heffen. Er zijn dus nog wel wat vragen te stellen over de andere belangen naast het economische belang.

Minister Kamp sprak over de markteffectanalyse als een van de instrumenten die gebruikt kunnen worden. Volgens mij was er echter gevraagd om een maatschappelijke impactanalyse. Maatschappelijk impact is volgens mij iets anders dan de markt. Het is in ieder geval een breder thema. Natuurlijk weet deze minister alles over de gaswinning, maar de vraag die opkwam, was: wat is een veilige en leefbare omgeving? Dat publieke belang staat, wat ons betreft, nog steeds onder druk.

Over het toezicht is al het een en ander gezegd. Ik geef minister Blok toe dat differentiatie van belang is. Ik vind het een beetje flauwe manier van debatteren om een element uit een algemene vraag te nemen en te zeggen dat dit net een andere context is. Natuurlijk is differentiatie van belang. De grote vraag blijft echter staan: als je publieke belangen ziet in een bepaalde context, hoe borg je dan het toezicht daarop?

Het was een waardevol debat, met veel zinnige onderwerpen. Wordt vervolgd.

*N

De heer **Bröcker** (VVD): Voorzitter. Ik dank de bewindslieden voor de beantwoording en het debat dat we hier hebben mogen voeren.

Ik vind een en ander een beetje onbevredigend. In mijn fractie hebben we uitgebreid gesproken over de regierol die in de commissieaanbevelingen stond. We hebben gesproken over de ministeriële commissie. Minister Kamp heeft vanavond een waardevolle bijdrage geleverd door uit te leggen hoe hij dat stelsel ziet. Ik krijg echter ook graag wat op papier hierover. Ik denk dat de trein met de ministeriële commissie al op weg is. Dat is op zichzelf prima, maar ik krijg graag nog wat meer op papier om mijn fractie te kunnen adviseren over de wijze waarop het nu werkt. Het is voor mijn fractie van uitermate groot belang. Dat is ook het belang van het rapport. Ik ben een relatieve buitenstaander, maar uit het rapport blijkt dat het in het verleden niet heeft ontbroken aan pogingen om regie te krijgen en om beslis- en beleidskaders te formuleren. Wat dat betreft moeten we met het onderzoek dat de Eerste Kamer gedaan heeft, nu echt de kans pakken om het een keertje op de rails te krijgen.

Het model dat de commissie gekozen heeft, namelijk een regierol voor de minister of het ministerie van Binnenlandse Zaken, kan een weg zijn. Er zitten ook waardevolle elementen in een bredere aanpak met een grotere groep, onder de ultieme verantwoordelijkheid van de minister-president. Mijn fractie krijgt graag van de regering nog eens helder op papier hoe het zit met de verantwoordelijkheden en de coördinerend minister. De minister van Binnenlandse Zaken houdt toch een verantwoordelijkheid. Dat begreep ik uit de woorden van minister Dijsselbloem over de hele rijksdienst en de publieke belangen. Hoe werken deze allemaal op elkaar in? Voor mijn fractie telt dat we uiteindelijk iets neerzetten wat resultaat oplevert en wat beklijft in de komende periode.

Dan de discussie over de zbo's. Ik heb het desbetreffende punt even bij interruptie genoemd. Ik had mij er ook best redelijk op voorbereid en ook in de fractie hebben we erover gesproken. Het rapport-De Leeuw circuleert blijkbaar. Het is in de markt en er wordt mee gewerkt. Ik zou graag van de minister voor Wonen en Rijksdienst een korte beschrijving krijgen van het rapport en het proces waar de regering op dit moment in zit. Het element publiek belang speelt per definitie als je praat over zbo's en agentschappen, maar daarnaast is van belang de vraag hoe we omgaan met toezicht en

hoe extern toezicht zich verhoudt tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik denk dat daar nog wel het nodige over te zeggen valt. Ik zou daarmee niet willen wachten totdat we volgend jaar mei bij het jaarbericht vernemen welke keuzes gemaakt zijn. Ik zou graag in een wat eerder stadium hierover wat willen horen van minister Blok.

De toelichting van de minister van Economische Zaken met betrekking tot het afwegingskader was verhelderend. Ook op dat punt zou ik overigens graag nog wat meer informatie willen hebben. Misschien is die er nu al of is die ook wel op te sporen. Wat zijn al die verplichte toetsen die in dat kader plaatsvinden? De markeffectentoets is heel kort beschreven. Verder is er gesproken over nulmetingen. Bij de expertbijeenkomst is het nodige gezegd over nut en onnut van dergelijke metingen. In relatie tot genoemd afwegingskader wil je namelijk ook van tevoren kunnen vaststellen wat de nulmeting precies inhoudt en hoe relevant die is. Mijn fractie zou dan ook graag wat meer willen horen over dat hele complex.

Minister Kamp heeft wat mij betreft heel verstandige dingen gezegd over het publieke belang en de infrastructuur in relatie tot KPN. Ik denk dat het publieke belang van het netwerk van KPN groter was op het moment dat het een aantal jaren geleden werd geprivatiseerd en dat de technologische ontwikkelingen daarna eigenlijk het belang van het KPN-netwerk wat minder pregnant hebben gemaakt. Natuurlijk zitten er nog steeds bepaalde aspecten aan en dat geeft ook aan de waarde van de toetsing van het publieke belang in relatie tot alle technische ontwikkelingen die om ons heen plaatsvinden. De minister van Financiën heeft daarover overigens ook belangwekkende dingen gezegd in het kader van het telkens taxeren van het deelnemingenbeleid.

Inbesteden blijft een moeilijk punt voor mijn fractie. Ik vermoed dat de discussie daarover in de Tweede Kamer nog wel gevoerd gaat worden. Zoals ook in het bedrijfsleven gebeurt, worden bepaalde zaken uitbesteed, waarbij er op een gegeven moment niet eens zozeer bedrijfseconomische overwegingen als wel andere overwegingen kunnen zijn om bepaalde dingen toch weer in huis te halen en weer in te besteden. Op zichzelf zijn dergelijke processen dus ook in overheidsland denkbaar, maar mijn fractie heeft er toch wel wat zorgen over welk beleid daarop wordt losgelaten, welke begrenzungen daarin worden aangebracht en hoe je een stuk regie en beheersing van dat proces behoudt. We hebben te maken met een centrale overheid in transitie en met lagere overheden in transitie. Dan kan best de natuurlijke neiging gaan ontstaan om wat meer zaken naar je toe te trekken, ook als het gaat om bemensing. Mijn fractie zal zich overigens ook nog moeten beraden over de motie van het CDA. Daarover wil ik de volgende week rustig in de fractie overleggen.

*N

De heer **Postema** (PvdA): Voorzitter. Ik leer elke dag. Ik werd er terecht aan herinnerd aan dat América Móvil een Mexicaans bedrijf is en geen

Braziliaans bedrijf. Dat had ik eigenlijk ook al kunnen weten, want anders had ik moeten zeggen "América Movel"; dat is het namelijk in het Portugees. Eigenlijk is Movel ook een mooiere naam voor mobiel bellen. Dus misschien dat ze het bedrijf nog kunnen verplaatsen.

Ik hoop overigens dat ook aan kabinetszijde de bereidheid tot leren er is in relatie tot de inzichten van de onderzoekscommissie. Op bepaalde punten heb ik dat ook zeker kunnen constateren maar op andere punten lijkt het wat hardnekkiger. Ik denk overigens dat het punt van het publieke belang voldoende is gewisseld, waarvoor heel veel dank. Ook hetgeen is gezegd over het besliskader als onomstotelijk communicatiemiddel richting parlement, ook in relatie tot het integrale afwegingskader, is prima. Ik heb een en ander overigens nog even opgezocht. Er is een hele internetsite over dat afwegingskader, dat heel technisch van aard is. Ik denk dat het prima is voor de ambtenaren op de departementen, niet in de laatste plaats bij BZK, om daarmee aan de slag te gaan, maar het besliskader heeft ook wel een zekere eenheid en herkenbaarheid voor de Eerste en Tweede Kamer om met het kabinet te toetsen of we de juiste stappen zetten.

Dank ook voor de toezegging voor een actualisatie van het overzicht van de instellingen en deelnemingen die voor privatisering of verzelfstandiging in aanmerking komen. Wat ons betreft is dat dan inclusief de opsomming van de daarmee gemoeide publieke belangen. Dat behoeft volgens ons ook niet al te veel moeite te kosten, want in de nota deelnemingenbeleid worden in ieder geval voor de deelnemingen die publieke belangen in eerste aanleg beschreven.

Zoals uit het debat bleek, zijn we wat minder tevreden met de reactie op het coördinatiemechanisme rondom een aangewezen bewindspersoon van het ministerie van BZK als politiek-bestuurlijk verantwoordelijke voor de privatiserings- en verzelfstandigingsbeleidszaken in het algemeen. Ik moet wel zeggen dat naarmate het debat vorderde, signalen werden afgegeven die dat ook wel wat nuanceerden. Hetgeen minister Dijsselbloem erover gezegd heeft, vind ik ronduit hoopgevend. Niettemin denk ik dat het goed is dat er een motie in de maak is om dit aspect vanuit deze Kamer nog eens te onderstrepen.

Het punt van het toezicht in relatie tot de zbo's geeft maar weer eens aan hoe belangrijk het is om te blijven praten over de grote verscheidenheid aan vormen van zbo's. Ik behoef alleen al te wijzen op de vraag of het een zbo of een RWT betreft. Het verandert ook in de tijd. Ik las laatst nog een artikel uit 2000 van Sander van Thiel, de grote zbo-kenner, waarin heel duidelijk de universiteiten werden genoemd als zbo's. Vervolgens zie je dat bij totstandkoming van de kaderwet wordt aangegeven dat de universiteiten eigenlijk meer RWT's zijn. Dus we worstelen ook met de begrippen. Waar het natuurlijk om gaat, is dat we helder maken wat de precieze aansturing inhoudt en welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden opgeld doen voor dit specifieke type uitgeplaatste taak. In die zin denk ik

dat het goed is om daarover in het voorjaar aan de hand van alle hierbij relevante rapportages verder te spreken in deze Kamer.

Mijn fractie gaat ervan uit dat ook het kabinet erkent dat de meerwaarde van adviesraden zeker gediend is bij een tijdige en consequente kabinetsreactie. De minister voor Wonen en Rijksdienst verwees in dit kader naar het wetsvoorstel Wijziging kaderwet adviescolleges. Daarin lijkt het kabinet vooralsnog een andere mening te zijn toegedaan. Wij vertrouwen er op onze beurt op dat de gewijzigde kaderwet in deze vorm onze Kamer dan ook niet bereikt.

*N

De heer **Thom de Graaf** (D66): Voorzitter. Ik dank de bewindslieden voor hun uitvoerige en op onderdelen ook diepgravende beantwoording. Die dank geldt alle vier de bewindslieden, zij het dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wat kort moest zijn omdat hij weg moest.

Ik vrees dat dit niet wil zeggen dat alle antwoorden even bevredigend waren. Ik heb weinig opmerkingen over de antwoorden van de ministers Kamp en Dijsselbloem; dank. De antwoorden van minister Blok hadden wat mij betreft iets meer weerhaakjes. Wij hebben niet echt goed door kunnen discussiëren op een aantal onderwerpen. Dit kan komen door tijdgebrek of doordat wij elkaar niet helemaal goed begrepen. Ik maak die opmerking in het bijzonder met betrekking tot het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de zelfstandige bestuursorganen. Wij kunnen het debat niet overdoen -- daar hebben wij de tijd niet voor -- maar het is cruciaal dat wij een gelijk begrippenkader hebben voor de ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot de zelfstandige bestuursorganen, bijvoorbeeld als wij spreken over het vraagstuk van het toezicht of als het gaat om bestuurders en voorzitters van raden van bestuur en directies die in de Kamers kunnen worden uitgenodigd. Hoe moeten Kamers en kabinet daarmee omgaan?

Ik wil het kabinet, in het bijzonder minister Blok maar misschien ook minister Plasterk omdat hij constitutioneel een eerste verantwoordelijkheid draagt, ertoe uitnodigen om een notitie te schrijven over het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot zelfstandige bestuursorganen. Daar is, gehoord het debat, echt behoefte aan. Ik heb namelijk de indruk dat wij een beetje als twee doven met elkaar spraken en dat wij uitgingen van andere begrippen. Ik heb niet het gevoel dat dit per se alleen aan deze Kamer ligt. Het zou plezierig zijn als het kabinet deze notitie toezegt. Dit verzoek kan misschien gelijk opgaan met het verzoek van de heer Bröcker om niet pas bij het jaarbericht van de bedrijfsvoering over de zbo's te spreken, maar eerder. Ik zou het toejuichen als dit kan worden gecombineerd.

Het gesprek over de regie en de coördinatie is echt een kernpunt geweest in dit debat. Alle vier de ministers hebben erover gesproken. Het is niet zo dat zij allemaal steeds iets anders zeiden, maar

er zaten behoorlijk wat nuanceverschillen in. Hoe het zit met de ministeriële commissie is mij helder. Minister Kamp heeft daarin een coördinerende verantwoordelijkheid voor de aanlevering van de stukken, voor de tijdigheid en dergelijke. Er zit ook een politieke verantwoordelijkheid aan vast; dat heeft hij uitgelegd.

Het is kennelijk een misverstand om te denken dat dit betekent dat de minister van Economische Zaken dan ook een coördinerende verantwoordelijkheid heeft voor de vraagstukken van verzelfstandiging en privatisering. Dat wordt al duidelijk door het feit dat de brief aan de Kamer met het kabinetsstandpunt over het rapport van de POC is ondertekend door minister Blok. Daaruit kunnen wij afleiden, zo veronderstel ik, dat minister Blok een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor de vraagstukken die in dat rapport aan de orde komen. Minister Blok ontkent echter dat hij die bijzondere verantwoordelijkheid heeft. Dat vind ik niet erg helder. Daarom meen ik dat het verstandig is dat hetgeen de Kamer eerder heeft gezegd, namelijk de aanbevelingen van de commissie die zijn overgenomen, nog eens nadrukkelijk in een motie wordt verrat. Het gaat dan om het beleggen van een coördinerende verantwoordelijkheid bij de meest aangewezen bewindspersoon op het ministerie van BZK. Daartoe dien ik, mede namens een fors aantal andere fracties, een motie in.

*M

De **voorzitter**: Door de leden Thom de Graaf, Flierman, Ester, Ganzevoort, De Lange en Kox wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

kennis genomen hebbend van het rapport van de commissie Privatisering/Verselfstandiging Overheidsdiensten (C, letter B) en de motie-Bröcker (C, letter E) die over dit rapport en de aanbevelingen is aanvaard;

overwegende dat, zoals in het rapport is gesteld, het van groot belang is dat binnen de regering een coördinerende politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid bestaat voor het privatiserings- en verselfstandigingsbeleid in het algemeen, en wel binnen het ministerie van BZK;

verzoekt de regering nadrukkelijk om de coördinatie van het privatiserings- en verselfstandigingsbeleid in het algemeen te beleggen bij de meest aangewezen minister op het ministerie van BZK,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter L (C).

**

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik ben blij dat er in dit debat helderheid is ontstaan over de wijze waarop het kabinet met het besliskader wil omgaan. Het is goed dat het besliskader hier in ere is gehouden, of zelfs in ere is hersteld. Misschien mag ik het zo wel zeggen, gegeven het feit dat er toch enig verschil was tussen de mondelinge beantwoording en het standpunt in de geschreven kabinetsreactie.

Ik denk dat het debat hiermee eigenlijk niet beëindigd is. Wij zullen dit debat voortzetten op onderdelen. Daar lijkt het thema mij ook belangrijk genoeg voor.

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. In mijn eerste termijn zei ik dat ik blij was dat het initiatief tot het onderzoek genomen was. Ik ben blij dat dit onderzoek gedaan is, ik ben blij met de resultaten van het onderzoek en ik ben blij dat dit debat niet voor niets is geweest. In het debat zijn, zoals collega De Graaf zei, een aantal zaken toch wat helderder geworden dan ze voorheen waren in de schriftelijke behandeling. Zoals minister Blok enthousiast riep: wij nemen de meeste aanbevelingen over. Dan zou je kunnen zeggen: Kamer, tel uit je winst. Dat zeg ik dan ook. Het is belangrijk dat wij dat resultaat hebben. Het is belangrijk dat erg duidelijk is gesteld dat het besliskader kabinetsbeleid gaat worden. Daarmee krijgt het parlement een belangrijk instrument in handen, niet alleen deze Kamer, maar ook de Tweede Kamer. Het is een besliskader waarmee het hele parlement zijn voordeel mee zal moeten doen. Borging van het publieke belang staat nu, denk ik, wel op het netvlies, niet alleen van deze Kamer, maar ook van de Staten-Generaal en de regering als zodanig. Dat is allemaal erg positief.

Wat minder is, is het feit dat ik de indruk heb dat de conclusies van het onderzoek nog niet geheel en al verinnerlijkt zijn, om het mooi te zeggen, bij alle leden van het kabinet. Aanbevelingen overnemen omdat de Kamer dat nu eenmaal unaniem wil, is mooi, maar het zou beter zijn om ze over te nemen omdat men het er ook echt mee eens kan zijn. Ik heb de indruk dat bij sommige leden van het kabinet onvoldoende duidelijk is wat de omvang is van het proces van privatisering en verzelfstandiging dat zich de afgelopen twintig jaar heeft voltrokken en welke effecten dit heeft gehad op de markt, de overheid, de burger, de samenleving en de democratie, zoals ik heb gezegd. Ik hoop -- daar ga ik ook van uit -- dat het kabinet de aanbevelingen niet alleen zal overnemen, maar dat het in de loop der tijd ook de conclusies van het rapport zal weten te verinnerlijken.

De koudwatervrees om een coördinerend bewindspersoon aan te stellen beantwoordt de Kamer volgens mij goed door er een motie over in te dienen. Het kabinet moet het toch maar doen; dood zult u er niet aan gaan. Doe op dit punt maar wat de Kamer wil, dan hebben wij weinig problemen.

Hopelijk ontvangen wij binnenkort het rapport-De Leeuw, zodat wij nog beter kunnen bekijken wat wellicht de plannen van het kabinet worden betreffende zbo's.

De vastberadenheid die ik hoorde bij minister Kamp om Eneco en DELTA zo snel mogelijk uit handen van de overheid te laten verdwijnen, begrijp ik niet goed. Hij gaf zelf aan dat er bij de post beslissingen zijn genomen die later door de omstandigheden deels zijn ingehaald. Dat lijkt mij in de energiemarkt ook zo. Daar merk ik toch iets van fundamentalistisch liberalisme bij deze anders altijd zo breed denkende minister. Ik zou zeggen: denk er nog maar eens over.

De minister van Financiën heeft ons verteld dat er in ieder geval een einde aan de discussie over de toekomst van de NS is gekomen. Privatisering is een no-go-are geworden. Ik heb de minister niet gehoord over de vraag wat wij moeten doen met de NS en ProRail, waar de commissie ook aanbevelingen over doet. Er zal echt iets moeten gebeuren. Daar wordt op dit moment ook aan de overkant over gesproken.

Ik vond de lijn waarlangs de minister van Financiën URENCO behandelde, heel duidelijk. Het besliskader moet gevolgd worden. Ik vind dus niet -- dan heb ik het over de banken -- dat de minister kan zeggen: stap 1, 2 en 3 hebben wij al zo'n beetje gehad. Nee, die had hij gehad maar nu heeft hij de uitslagen van de onderzoekscommissie en de uitspraken van de Eerste Kamer. Ik denk dus niet dat je kunt zeggen "helaas pindakaas maar dat hebben we allemaal al achter de rug". Ik denk dat we in twee Kamers nog wel zullen debatteren over de plannen op dit front waarbij, nogmaals gezegd, mijn partij niet op voorhand zegt dat ABN AMRO een staatsbank zou moeten blijven. Dat hadden we vroeger ook nooit zo bedacht. We zeggen echter ook niet op voorhand dat hij zo snel mogelijk terug moet.

Ik denk dat duidelijk is geworden dat deze Kamer wil dat privatiseren een mogelijkheid is en dat verzelfstandigen een mogelijkheid is, maar dat "niet doen" net zo goed een mogelijkheid is. Niet het punt van verzelfstandigen en privatiseren moet het eerst worden besproken, maar de vraag hoe we het publieke belang zo goed mogelijk kunnen borgen. Dat is een uitspraak van de parlementaire onderzoekscommissie. Zoals gezegd zijn al die aanbevelingen overgenomen. We zullen de komende tijd zien in hoeverre het kabinet bereid is -- dat neem ik sowieso aan -- en in staat is om te handelen volgens de aanbevelingen die niet alleen onze aanbevelingen zijn, maar die ook het beleid van het kabinet zijn geworden. Laten we de pudding maar gaan proeven, dan kunnen we precies zien hoe zij smaakt.

Als ik zo meteen weg ben, is mijn fractie nog volop aanwezig in de personen van de heren Reuten en Ruers. Ik heb begrepen dat Arjan Vliegthart op de kamer zit mee te kijken. De fractie is dus vertegenwoordigd, maar ik moet de trein gaan halen.

*N

De heer **Ester** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik dank de bewindslieden en hun ambtenaren voor de behandeling van onze vragen. Het is goed dat we vandaag uitvoerig hebben gedebatteerd met het kabinet over de bevindingen van het parlementair onderzoek door de Eerste Kamer. Nederland heeft de afgelopen jaren de discussie over de borging van publieke belangen in beleidstrajecten rondom privatisering en verzelfstandiging te veel laten versloffen. Mijn fractie hoopt zeer dat het debat van vandaag een kentering mag vormen. Het feit dat maar liefst vier bewindslieden deelnamen aan de gedachtewisseling toont in ieder geval dat de regering het rapport serieus neemt. Het doet mijn fractie deugd dat het kabinet ook de analyses en conclusies van het rapport deelt. De reactie van het kabinet als zodanig vonden we op punten wat mager en teleurstellend; ik kom daar zo op terug.

We moeten, zo luidt een belangrijke conclusie van het onderzoek, burger en samenleving weer terugbrengen in de besluitvorming rondom privatisering en verzelfstandiging van het openbaar bestuur. Uiteindelijk heeft dit debat ook te maken met de vraag wat een goede samenleving is, welke rol het openbaar bestuur daarbij speelt en op welke wijze het maatschappelijk belang kan worden geïkt. Proeft mijn fractie de tijdgeest goed, dan is er sprake van een zekere herwaardering van de publieke zaak, van publiek eigendom, van zorg om de teloorgang van zeggenschap over vitale infrastructuur, van ongerustheid over onze bevoegdheden in het licht van Europese regelgeving en van de noodzaak van een toezicht op de uitdijende toezichtbranche rond verzelfstandigd bestuur. Zo gezien kwam het rapport van de parlementaire commissie op het juiste moment. Wat mij vandaag trof was de gezamenlijkheid in opstelling van de Kamer. Dat is veelzeggend.

Er is vandaag veel de revue gepasseerd. De bewindslieden zijn in hun reactie op de meeste vragen van mijn fractie ingegaan. Een paar kritische punten resteren, die ik graag heel kort aanstip. Overigens dank ik de minister voor het zullen toezenden van het rapport van de commissie-De Leeuw, althans de versie die nu voorligt. Mijn fractie betreurt het dat het commissierapport niet voorlag bij de bespreking van de kabinetsreactie van vandaag; dat deel ik met de heer Bröcker. Wij ervaren dat toch als een informatieachterstand. Het heeft het debat ook onnodig belast.

Mijn fractie onderstreept het belang van het besliskader dat de commissie heeft aangereikt ter beoordeling en weging van het publiek belang rond privatiserings- en verzelfstandigingsopties, maar het is wel van belang dat dit kader niet afglijdt naar het niveau van een afvinklijstje. Mijn fractie verzoekt de minister dan ook om een korte notitie aan de Kamer te sturen waarin de status van het beleidskader nog eens nader wordt uitgewerkt en ook wordt ingegaan op de wijze waarop het kader wordt verankerd in het beleidsproces. Dat is ook

belangrijk voor de continuïteit van beleid bij eventuele kabinetswisselingen. De vraag is uiteraard of de minister daartoe bereid is.

Het belang van centrale regie in het privatiserings- en verzelfstandigingstraject was een kernthema van de parlementaire commissie. Wij blijven grote moeite houden met de insteek van het kabinet op dit punt. Die insteek maskeert het belang van centrale regie, van een centrale afweging van publieke belangen en departementale inzichten, met als gevaar de dreiging van fragmentatie. Wij dringen nogmaals aan op het aanwijzen van één minister die de regie voert bij BZK. De rijksdienst kent talloze voorbeelden daarvan. Wij vragen het kabinet om terug te komen op dit punt. Wij steunen de motie van D66 dan ook van harte.

De minister van Economische Zaken bevestigde het belang van zelfregie over de Nederlandse infrastructuur. Hij gaf aan dat het kabinet bezig is met een visieontwikkeling op dat punt. Dat lijkt ons zeer belangrijk. Wij vragen de minister wanneer deze visie gereed is en wanneer de Kamer die tegemoet kan zien. Het onderwerp vinden wij van groot belang. Het lijkt ons ook zeer goed om daarover binnen deze Kamer van gedachten te wisselen. We danken de minister van Financiën voor zijn toezegging om periodiek te rapporteren over de borging van het publieke belang in de verantwoordingsrapportages rond het deelnemingenbeleid.

Ik sluit af, voorzitter. Uiteindelijk gaat de discussie over privatisering en verzelfstandiging over de terugkeer van het politieke verhaal in Nederland, over de zekerstelling van publieke zeggenschap, de waarborging van democratische controle op de publieke ruimte, de betrokkenheid van de burger bij de res publica en de regie over onze eigen economische en infrastructurele kerninstituten. Dat zijn al met al zeer wezenlijke thema's. De ChristenUnie-fractie stelt met tevredenheid en instemming vast dat de Eerste Kamer met het werk van de parlementaire onderzoekscommissie een eigen en ook zichtbare rol heeft gearticuleerd als hoedster van de borging van het publieke belang. Wat onze fractie betreft koestert de senaat deze rol en gaat hij op deze weg verder. Wij zullen de regering op dit punt nauwgezet volgen en het kabinet scherp houden.

*N

Minister **Blok**: Voorzitter. De heer Flierman vroeg of er met betrekking tot inbesteden sprake is van businesscases. Dat is het geval. Een eerste versie ligt in de Tweede Kamer en een volgende versie zullen we ook die kant op laten komen.

De heer Flierman heeft in een motie de vraag aan de regering verwoord om een afwegingskader te maken voor inbesteding. Als er een wetswijziging nodig is voor zo'n inbesteding, wordt natuurlijk het Integraal Afwegingskader gehanteerd. Als er geen wetswijziging nodig is, geldt in ieder geval de bestaande Wet markt en overheid. Om die reden zou ik het jammer vinden om daarbovenop een extra afwegingskader te

moeten vormen. Daarom ontraad ik de motie dan ook.

De heer De Lange meende een louter defensieve opstelling te bespeuren. Dat deel ik toch echt welgemeend niet. Vol overtuiging hebben we het proces gestart van de Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen, omdat we met de Kamer van mening zijn dat het ontzettend belangrijk is om bij beslissingen over privatisering en verzelfstandiging, maar ook bij andere wetgeving of besluitvorming rond deze thema's ervaringen met elkaar te delen en om een en ander met elkaar af te stemmen.

De heer Postema vroeg of de update van het overzicht van te verzelfstandigen organisaties vergezeld zal gaan van een overzicht van de daarmee gemoeide publieke belangen. Daar zullen we inderdaad voor zorgen.

Naar aanleiding van de discussie over de vraag wat de ministeriële verantwoordelijkheid bij zbo's precies inhoudt, vroeg de heer De Graaf om dat nog eens in een notitie vast te liggen. Ook dat zal ik graag doen.

In de motie-De Graaf c.s. op letter C wordt de regering verzocht om de coördinatie neer te leggen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat was inderdaad een centraal thema in de discussie van vanavond. Ik heb reeds gezegd dat ik niet wil dat er een dubbeling komt van ambtelijke capaciteit en van kennis bij de minister van Financiën en bij mij. Als ik de motie zo uit mag uitleggen dat de coördinerende bevoegdheid inderdaad komt te liggen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en bij mij als verantwoordelijke voor de rijksdienst, maar dat ik daarbij kan rekenen op de deskundigheid bij de minister van Financiën als het specifiek gaat over de financieel-economische afwegingen in het kader van privatiseringen, dan laat ik het oordeel over deze motie graag aan de Kamer.

De heer **Thom de Graaf** (D66): Ik kan bevestigen dat het niet gaat over een monopolie op het ministerie van BZK, maar om een coördinatie met behulp van alle deskundigheid en alle betrokken departementen.

Minister **Blok**: Ik ben blij dat te horen. Dan laat ik het oordeel over deze motie graag aan de Kamer over, zeker nu ik weet dat de motie niet als dodelijk bedoeld is, zeg ik in de richting van de heer Kox.

De heer Ester vroeg om in een notitie aan te geven hoe omgegaan zal worden met het besliskader. Ik hecht eraan te benadrukken dat "checklist" inderdaad een ongelukkige term is en dat dit ook echt niet de intentie is van het kabinet. Ik ben graag bereid om de gevraagde notitie toe te sturen.

Hiermee meen ik de aan mij gestelde vragen beantwoord te hebben.

*N

Minister **Kamp**: Voorzitter. De heer Bröcker vroeg of wij datgene wat betrekking heeft op het

Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving willen samenvatten voor de Eerste Kamer. Wij zullen dat doen. De informatie is verspreid. In de reactie op het SER-rapport Markt en overheid van februari 2011 zijn wij ingegaan op het IAK en dan met name op de zeven hoofdvragen, verdeeld in subvragen en toetsen. Wij hebben dat ook nog eens weergegeven op de site die ook de heer Postema noemde: www.naarhetiak.nl. Naar aanleiding van de motie Ten Hoopen c.s., hebben we in 2008 in een brief aan de Kamer informatie gegeven over de markteffecttoets. Ik heb vanavond gezegd dat wij, mede naar aanleiding van de advisering van de onderzoekscommissie, het IAK structureel, consistent en vroeg in het beleidsproces zullen toepassen en dat we het steeds openbaar zullen maken bij de consultatie die in de regel zal plaatsvinden. Het gaat hierbij dus om vier verschillende bronnen van informatie. Zoals de heer Bröcker heeft gevraagd, zal ik een en ander samenvatten en naar de Kamer sturen.

De heer Ester heeft gevraagd wanneer de conclusies worden getrokken over de borging van de publieke belangen in geval van eventuele overname van KPN, vooral met het oog op de vitale infrastructuur. Het gaat hierbij zowel om het fysieke aspect als om de diensten van KPN. Wij zijn een en ander aan het afronden. In april gaat die brief uiterlijk naar de Tweede Kamer. Bij die gelegenheid zal ik zeker ook de Eerste Kamer informeren, zoals de heer Ester wenst.

De heer Kox sprak uit dat wat hem betreft met betrekking tot Eneco en DELTA geen verkoop zou moeten volgen. Het woord "verkoop" heb ik echter niet in de mond genomen. Waar het om gaat, is dat het netbeheer en het energiebedrijf gesplitst moeten worden volgens de wet zoals die ook in de Eerste Kamer is vastgesteld. Het splitsen van netbeheer en energiebedrijven is bij alle bedrijven, met uitzondering van twee bedrijven, geëffectueerd. Daar loopt een procedure over. Ik denk dat het logisch is om na afloop van die procedure de wet uit te voeren, zoals dat voor een groot deel al is gebeurd. Wat dat betreft zou ik het anders willen doen en anders willen uitleggen dan de heer Kox het heeft verwoord.

*N

Minister **Dijsselbloem**: Ik dacht niet dat mij nog vragen waren gesteld. Er is slechts een kritische opmerking gemaakt door de heer Kox. Hij heeft ons verlaten, maar ik wil toch nog even op zijn opmerking reageren. Hij suggereerde dat het proces in het kader van het voorgenomen kabinetsbesluit tot verkoop van ABN AMRO niet zou voldoen aan de zorgvuldige wijze waarop uw onderzoekscommissie heeft aanbevolen daarmee om te gaan. Ik wil die suggestie bestrijden. Het rapport en de aanbeveling, inclusief het besliskader, lagen er al toen wij het kabinetsbesluit namen. In de brief zijn wij daarop ingegaan. We hebben ook conform het besliskader geschetst welke afweging we hebben gemaakt. We zitten feitelijk in stap drie van dat kader. We doen een en ander zeer

zorgvuldig en we hanteren daarbij het besliskader. De suggestie van de heer Kox dat we ons werk opnieuw moeten doen, is dus inhoudelijk en procedureel niet juist.

De heer **Bröcker** (VVD): Ik heb nog twee puntjes die niet helemaal zijn beantwoord. Ik heb minister Kamp gevraagd om een korte beschrijving van de werking van de ministeriële commissie. De minister heeft die in het debat geschetst, maar ik zou dat voor mijn fractie graag kort en krachtig nog een keer op papier krijgen. Ik wijs voorts op de motie die vandaag is ingediend en waarover volgende week wordt gestemd. Minister Blok heeft daarover iets gezegd en dat zie ik graag meegenomen in hetzelfde document. Dat is voor de complementering van het dossier voor mijn fractie relevant.

Dan nog iets over het rapport van de heer De Leeuw en het zbo-traject. Ik heb gevraagd hoe het staat met het verdere proces. Misschien kan minister Blok daar nog iets over zeggen. We krijgen het rapport, maar minister Blok gaf ook aan dat er de komende maanden nog discussiemomenten zullen zijn over het zbo-traject, de doorlichting en de ideeën van de regering om te komen tot aanpassingen.

Minister **Dijsselbloem**: De minister van EZ vroeg mij, omdat ik hier nog sta, om het eerste zonder meer toe te zeggen.

De heer **Bröcker** (VVD): Wat een eenheid. Heel goed.

Minister **Dijsselbloem**: Zo doen wij dat. De Kamer ontvangt van ons een brief over de ministeriële commissie en de vernieuwing van publieke belangen, zowel over de werkwijze, de samenstelling en de agenda. Minister Blok gaat in op het tweede punt.

De **voorzitter**: Dank.

Het woord is aan minister Blok.

**

*N

Minister **Blok**: Voorzitter. Het rapport van de commissie-De Leeuw kan wat mij betreft per ommekeer naar de Kamer toe. Het is dan aan de Kamer om te beoordelen wanneer zij daarover wil spreken. Ik heb over de implementatie al aan de Tweede Kamer gemeld dat ik die mee zou nemen in de rapportage bedrijfsvoering, maar dat laat onverlet dat deze Kamer mij voor die tijd kan aanspreken op de bevindingen van de commissie-De Leeuw.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik dank de bewindspersonen. Ik stel voor, volgende week dinsdag te stemmen over de ingediende moties.

**

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 22.56 uur.

!Lijst van besluiten en ingekomen stukken!

*N

Lijst van besluiten:

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende hamerstukken te doen plaatsvinden op 21 januari 2014:

Wijziging van de Wet van 2 juli 2003 tot uitvoering van de Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van de Europese Unie van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Pb EG L12) in verband met de herschikking van die Verordening ingevolge Verordening (EU) nr. 1215/2012 van de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Pb EU L351) (Uitvoeringswet EU-executieverordening en Verdrag van Lugano) (33676);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2013 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (33805-IX);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2013 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (33805-XIII);

b. de plenaire behandeling van de volgende hamerstukken te doen plaatsvinden op 21 januari 2014 onder voorbehoud:

Wijziging van artikel 53b van de Rijksoctrooiwet 1995 in verband met de invoering van een beperkte veredelingsvrijstelling (33365 (R1987));

Regels omtrent de uitvoering van Europese verordeningen inzake financiële bijdragen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (Uitvoeringswet EFRO) (33735);

c. de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 11 februari 2014 onder voorbehoud:

Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet) (33684);

d. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Algemene Zaken en Huis van de Koning te doen plaatsvinden op 11 februari 2014:

Voorstel van wet van de leden Van Raak, Fokke, Schouw, Voortman, Segers, Ouwehand en Klein, houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders (Wet Huis voor klokkenluiders) (33258);

e. de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 18 februari 2014 i.p.v. 4 februari 2014:

Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met het van toepassing verklaren van die wet op nader bepaalde overeenkomsten van opdracht (33623);

f. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden door de vaste commissie voor Economische Zaken op 4 maart 2014:

Wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht (33622).

Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. het volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstel:

Wijziging van de Wet personenvervoer 2000 en enige andere wetten in verband met Verordening (EU) nr. 181/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PbEU 2011, L 55) (33733).

Dit wetsvoorstel wordt in handen gesteld van de desbetreffende commissie;

2. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister-president, minister van Algemene Zaken, ten geleide van een afschrift van zijn brief aan de voorzitter van de vaste commissie Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake het verloop en de uitkomsten van het debat op 16 december 2013 van de gevolmachtigde minister van Curaçao in Nederland (griffienr. 154371);

een, de minister van Buitenlandse Zaken, inzake Wijzigingen van de Bijlage bij Aanhangsel C (RID) bij het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) (Trb. 2013, 240) (griffienr. 154390);

een, van alsvoren, ten geleide van de geannoteerde agenda van de Raad Buitenlandse Zaken van 20 januari 2014 (griffienr. 154375);

een, van de minister van Infrastructuur en Milieu, inzake uitstel beantwoording vragen van de leden van de fracties van de SP en GroenLinks met betrekking tot de Rijksstructuurvisie Bereikbaarheid Regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding (griffienr. 153925.02);

een, van alsvoren, ten geleide van het Rapport "De kwaliteit van het drinkwater in Nederland in 2012" (griffienr. 154369);

een, van alsvoren, inzake Wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke Ordening (griffienr. 153769.01).

De Voorzitter stelt voor deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op de afdeling inhoudelijke ondersteuning ter inzage voor de leden;

3. de volgende missives:

een, van de Algemene Rekenkamer, ten geleide van een afschrift van een brief d.d. 17 januari 2013 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende de start van het onderzoek HSL-Zuid (griffienr. 154398);

een, van alsvoren, ten geleide van een afschrift van een brief d.d. 16 januari 2014 aan de Tweede Kamer betreffende het programma SFEER van het Ministerie van Defensie (griffienr. 154387).

De Voorzitter stelt voor deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op de afdeling inhoudelijke ondersteuning ter inzage voor de leden;

4. de volgende geschriften:

een, van Stichting Behoud Industrieel Erfgoed te V., inzake verzoek aan de Tweede Kamer om de minister van Veiligheid en Justitie te bevragen over het uitblijven van antwoorden met betrekking tot curatorfraude (griffienr. 154394);

een, van H.K., inzake de alarmklok (griffienr. 154392).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie;

een, van R.M., inzake Een Nederland verlost van de smorende bureaucratie (griffienr. 154357);

een, van E.F., inzake de nationale ombudsman (griffienr. 154333.01).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning;

een, van C.v.d.V., inzake partnertoeslag (griffienr. 150767.40);

een, van S.E.L. te A., inzake beleid leidt tot mensonwaardigheid en onnodig lijden van kwetsbaren in de samenleving (griffienr. 154393);

een, van R.J. te H., inzake participatiewet (griffienr. 154395);

een, van L.B. te E., inzake participatiewet (griffienr. 152394.02).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Voorzitter stelt voor deze geschriften voor kennisgeving aan te nemen.