

Peper

effectiviteit van het beleid ligt in de relatie Kamer-ministers en de wijze waarop de ministers proberen dat in de relatie met de organisaties van politie en justitie gestalte te geven.

De heer Nicolai heeft aangeven dat regels mooi zijn, maar dat het aankomt op de praktijk. Ik herhaal, in combinatie met wat mevrouw Kalsbeek heeft gezegd, dat de cultuuromslag – we zullen daar in meer algemene zin wel eens over komen te praten – die nodig is en die in gang is gezet bij de politie, ook in dit geval tot resultaten zou moeten kunnen leiden. Men heeft bij de politie een grote bedrevenheid in de omgang met regels, maar het onderhouden van de functie ervan, van de bedoelingen van de wetgever, van het parlement, is van de grootst mogelijke betekenis. Ik stel mij met de collega veel voor van de nadere precisering van onze rol in relatie tot de politie. Daar komen wij, zoals gezegd, in een later stadium nog over te praten, daar waar we het gaan hebben over de beleidsplannen en wat dies meer zij.

De Kamer zal begrijpen – ik permitteer mij nu wel die opmerking – dat ik met de term “voorlopig register” wel gelukkig ben. Het woord register zegt al dat je iets noteert; het betekent hier dat je het voorlopig doet, althans, zo leg ik dat dan weer uit.

Voorzitter! Wij zullen er zeer op toezien of wij de schoning in de praktijk terugzien, want dat kan op korte termijn gebeuren. Wat betreft de schoning, de werklast en een kleine 50.000 dossiers wijs ik de heer Van de Camp erop dat dit op zichzelf veel is, maar dat die dossiers wel verspreid zijn over verschillende korpsen, waardoor de aantallen voor de korpsen overzichtelijk zijn. Ik heb dat vraagstuk op de mij bekende, wat losse wijze bejegend, maar dat leek mij een aantrekkelijke manier om niet al te gevoelig te zijn voor de vaak wat zwaarwichtige en vermoeid ogende teksten die je bij de aankondiging van een dergelijke klus bij de leiding tegenkomt. Het is belangrijk, maar technisch niet zo razend ingewikkeld en wij moeten het vanuit deze Kamer ook niet ingewikkelder laten blijken door een extreme gevoeligheid op te bouwen voor de dusgeheten werklast. Als men het vroeger wat preciezer had gedaan, hadden we natuurlijk heel veel discussies kunnen vermijden. De

regels waren er toch wel, zo merk ik aan het adres van de heer Nicolai op.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, op een nader te bepalen tijdstip te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 12.15 uur tot 13.05 uur geschorst.

Voorzitter: Van Nieuwenhoven

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die op de tafel van de griffier 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 kan verenigen.

Regeling van werkzaamheden

De **voorzitter**: Ik stel voor, toestemming te verlenen tot het houden van wetgevings- c.q. notaoverleg met stenografisch verslag op:

maandag 14 december 1998:
- van 11.00 tot 23.00 uur van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het minderhedenbeleid.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Het woord is aan mevrouw Halsema.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter! Mede namens de heren Dittrich, Kamp en Wijn wil ik u vragen het verslag van het asieloverleg van gisteren op de plenaire agenda te plaatsen.

De **voorzitter**: Dat zal niet morgen zijn. Ik zal u morgen wel een nader voorstel doen. Ik merk echter op, dat volgende week de begroting van Justitie aan de orde is. Indachtig de manier waarop wij voorheen gehandeld hebben met verslagen van AO's in de week dat de desbetreffende begroting ook aan de orde was, worden die als regel bij die begroting behandeld. Ik wil wel

met u hierover van gedachten wisselen en eventueel morgen een nader voorstel doen.

Aldus wordt besloten.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet met betrekking tot de werktuigenvrijstelling (Wet wijziging werktuigenvrijstelling) (25736).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Mevrouw de voorzitter! De hoogte van de aanslag van de onroerende-zaakbelasting wordt bepaald door de economische waarde van het onroerend goed. Dat geldt ook voor grote complexen met veel installaties. Het is lastig de waarde van zo'n complex te schatten en vast te stellen welke onderdelen van dergelijke complexen gewaardeerd moeten worden voor de bepaling van de hoogte van de belasting.

Met deze voorstellen wordt geregeld op welke wijze werktuigen in grote installaties, zoals bijvoorbeeld elektriciteitscentrales, gewaardeerd moeten worden en welke buiten de waardering vallen en derhalve vrijgesteld zijn van onroerendezaakbelasting.

In 1991 werd via een amendement-Schoots/Bijleveld-Schouten deze vrijstelling beperkt met 25%. Daarmee werd beoogd een verschuiving in de lasten van particuliere belastingbetalers naar grotere industrieën aan te brengen.

De Eerste Kamer heeft dat wetsvoorstel niet verder behandeld. Er moest dus iets gebeuren met dat gestrande wetsvoorstel. Ondertussen was er wel jurisprudentie over dit onderwerp, maar het wachten was op een wetsvoorstel dat kans had erdoorheen te komen.

Inmiddels is er bij de herziening van het verdeelsysteem van het Gemeentefonds een regeling gekomen die de gemeenten in staat stelt verschil te maken in de belasting tussen bedrijven en woningen. Dat is voor de PvdA heel belangrijk. Daarmee is de noodzaak

Noorman-den Uyl

voor het amendement-Schoots/Bijleveld-Schouten verdwenen. Voor mijn fractie is dit wetsvoorstel dan ook acceptabel, daarover geen misverstand. Het wetsvoorstel beoogt budgettair neutraal te zijn en niet te leiden tot verschuiving van belastingheffing.

Toch wil ik hierop ingaan, en wel omdat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag opmerkingen heeft gemaakt die in ieder geval bij mijn fractie niet goed zijn gevallen. De regering vond het ondanks het uitdrukkelijke verzoek van de Kamer niet nodig om een financiële berekening van de effecten van de wet te maken. Zij stelde dat zij het niet opportuun achtte om deze informatie alsnog te vergaren. Wij vinden dat, gelet op de voorgeschiedenis van de wet, geen goede zaak. Ik kan mij voorstellen dat het lastig is om financiële informatie te vergaren uit het verleden, vooral omdat werktuigen als zodanig nooit gewaardeerd zijn. Maar het is wel degelijk mogelijk om effecten van dit wetsvoorstel voor de toekomst te meten, alleen al door niet de werktuigen te waarderen, maar het verschil te bekijken tussen het gebouwencomplex van toen en van nu. Daarmee wordt het effect van deze wetgeving duidelijk.

Er moet dus niet alleen een monitoring op inhoudelijke gronden, kwalitatieve gronden en op grond van jurisprudentie plaatsvinden. Er moet vooral een monitoring plaatsvinden van het toezicht op de ontwikkeling van deze wet en de effecten van deze wet. Het kan niet zijn dat de regering een blanco cheque krijgt. De bedoeling van de regering is goed. Maar als het anders loopt, moeten wij een en ander wel kunnen berekenen. De fractie van de PvdA wil een monitoring die de financiële effecten van de invoering van deze wetswijziging inzichtelijk maakt. Ik heb een motie voorbereid die ik misschien in tweede termijn indien.

□

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Mevrouw de voorzitter! Er ligt een klein wetsvoorstel voor, dat echter enorm grote effecten kan hebben. Ik denk met name aan de mogelijke financiële effecten en herverdeel-effecten. Het wetsvoorstel voor de werktuigenvrijstelling heeft een grote voorgeschiedenis, zoals mevrouw

Noorman al heeft aangegeven. Wij behandelen dit onderwerp in wezen naar aanleiding van een discussie in de Eerste Kamer.

Alles in ogenschouw nemend, is het de vraag of dit wetsvoorstel werkbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar is. Er zijn van de zijde van de VNG en de werknemers nogal wat opmerkingen gekomen. Zij zetten terecht vraagtekens bij de werkbaarheid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Het is dan ook nodig dat de minister aangeeft in hoeverre dit wetsvoorstel aan deze drie criteria voldoet.

Een ander probleem is dat niemand, ook niet bij benadering, een inschatting kan geven van de effecten van dit wetsvoorstel. Dan gaat het om effecten voor het bedrijfsleven en om herverdeel-effecten op de onroerendezaakbelasting. Er zijn geen kwantitatieve gegevens, omdat de taxatie tot nu toe niet heeft plaatsgevonden. Dat klopt allemaal wel, maar wij moeten wel de uitkomsten van het wetsvoorstel kennen. Indien nodig, moeten wij er iets aan kunnen doen en moeten wij erop kunnen terugkomen. Dat geldt niet alleen voor de lastenverschuiving, maar ook voor de lastenverzwaring en de herverdeel-effecten. Het is goed dat in dit kader een monitoring wordt ontwikkeld die juist de effecten van de toepassing in beeld brengt. Wij moeten hierover jaarlijks met elkaar van gedachten kunnen wisselen. Ik verwijs in dit verband naar de monitoring van de lokale lasten.

In de schriftelijke behandeling is ook de EPON-zaak aan de orde geweest. Deze zaak is door de Hoge Raad verwezen naar het gerechtshof in 's-Hertogenbosch. Hoe is het daarmee gesteld? Kan deze zaak consequenties hebben voor dit wetsvoorstel?

Ik keer nog kort terug naar de monitoring. Ik ben het ermee eens dat die er moet komen. De regering vindt echter dat die er niet moet komen. Om de monitoring te kunnen starten, moet wel worden aangegeven wat de nulsituatie is. In de stukken heb ik gelezen dat de regering het niet opportuun acht om de informatie te vergaren. Wij vinden het echter wel opportuun dat de informatie wordt vergaard. Ik kan mij voorstellen dat het moeilijk is om dit te realiseren. Mevrouw Noorman heeft terecht gesuggereerd om de waardering van gebouwencom-

plexen onder de huidige wet als een soort nulmeting te hanteren. Wat vindt de minister van deze suggestie?

In de schriftelijke behandeling is ook aangegeven dat een aantal zaken aan de jurisprudentie moet worden overgelaten. Wij bepalen echter het wettelijk kader. Als dat niet fatsoenlijk is, is jurisprudentie niet goed mogelijk. Er zal nagegaan moeten worden of dit wetsvoorstel aan de uitgangspunten van goede wetgeving voldoet.

Voorzitter! Afhankelijk van het antwoord van de minister overweeg ik om in tweede termijn de Kamer een uitspraak over de nulpuntmetingen voor te leggen.

□

De heer **Luchtenveld** (VVD): Mevrouw de voorzitter! Dit wetsvoorstel kent een lange voorgeschiedenis, zoals voorgaande sprekers al naar voren hebben gebracht. Ik houd mij voor vandaag vast aan de tekst op de bladzijden 3 en 4 van de nota naar aanleiding van het verslag, namelijk dat de voorgestelde tekst thans qua inhoud en reikwijdte volledig ter beoordeling aan de Tweede en Eerste Kamer is. Nu is het uur U voor dit wetsvoorstel aangebroken.

Voorzitter! De Kamer heeft van diverse instanties reacties op dit wetsvoorstel gekregen. Ik noem de VNG, de Raad voor het midden- en kleinbedrijf en VNO-NCW. De belastingdeskundigen Makkinga en Sheer-Mahomed, verbonden aan de Erasmus Universiteit, hebben hieraan in het maandblad Belastingbeschouwingen een interessant artikel gewijd. De VVD-fractie onderschrijft de gedachte dat lastenverschuiving door middel van dit wetsvoorstel niet wenselijk is. De vele reacties hebben vooral betrekking op dit punt. Over het uitgangspunt van geen lastenverschuiving zijn wij het eens, maar wij willen even stilstaan bij de vraag of dit ook praktijk zal worden. De VNG was aanvankelijk van mening dat het wetsvoorstel tot zeer grote verschuivingen aanleiding zou geven. Na een discussie daarover, onder andere met VNO-NCW, is de VNG nu van oordeel dat aanvaarding van het wetsvoorstel wenselijk is. De Raad voor het midden- en kleinbedrijf is ook die mening toegedaan. In het eerder door mij gememoreerde artikel worden hierbij echter forse

Luchtenveld

vraagtekens geplaatst. Een aantal doelstellingen ervan, zoals meer duidelijkheid in de praktijk, zou niet bereikt worden.

Voorzitter! Ik ga eerst in op het financiële effect van dit wetsvoorstel. Op pagina 11 van de nota naar aanleiding van het verslag reageert het kabinet op kritische vragen van de Kamer met de mededeling dat enige verschuiving wellicht onontkoombaar is. Welnu, als dat de conclusie moet zijn, is het zeer merkwaardig dat de Kamer een oordeel wordt gevraagd over een wijziging van een belastingvrijstelling zonder dat de Kamer exact inzicht wordt gegeven in de gevolgen ervan. Een schatting daarvan is zelfs niet te geven. Hoe staat het kabinet tegenover de suggestie in het eerdergenoemde artikel dat het wel degelijk mogelijk is – een bijvoorbeeld via een opdracht aan de waarderingskamer – om inzicht te krijgen in de financiële effecten van deze werktuigenvrijstelling? De Kamer krijgt nu een tekst voorgelegd zonder dat zij zicht heeft op de financiële effecten.

De PvdA-fractie wil een motie indienen om een monitoring in te stellen. De vraag is waar die monitoring toe leidt. Eerst wordt een wet aangenomen en vervolgens wordt nagegaan hoe zij in de praktijk uitwerkt. Wat moet de Kamer doen als blijkt dat er wel lastenverschuivingen optreden? Is de kans, gegeven de opstelling van de regering nu, niet groot dat verschillen die uit de monitoring blijken, toch zullen worden toegeschreven aan de individuele praktijk en de wijze waarop individuele gevallen door rechters en door gemeenten zijn beoordeeld? Is de conclusie uiteindelijk dan toch dat het niet goed mogelijk is om op basis van de monitoring tot nieuwe wetswijziging over te gaan en dat er bovendien steeds een nieuwe praktijk ontstaat? Dat is onze zorg. Moet er telkenmale wetswijziging op dit punt plaatsvinden? Als dat niet het geval is, wat is dan het nut van de monitoring?

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Ik vraag uitdrukkelijk om een monitoring omdat dan zichtbaar wordt of er sprake is van lastenverschuiving. Met behulp van de Wet waardering onroerende zaken en de OZB-systematiek waarover gemeenten beschikken, is een lastenverschuiving tussen bedrijven en

woningen op beleidsinhoudelijke gronden mogelijk. Mocht uit de monitoring naar voren komen dat er sprake is van een bescheiden lastenverschuiving, dan kan de gemeente die corrigeren met behulp van eigen instrumenten, uiteraard als dat politiek opportuun wordt geacht. Daarmee is de noodzaak van weer een wijziging op korte termijn vervallen. Dat onderstreept tevens hoe belangrijk monitoring is.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ik concludeer dat monitoring er mede toe kan leiden dat, terwijl er naar ons oordeel geen lastenverschuiving nodig is, de vraag of deze gewenst is, naar het decentrale niveau wordt gebracht, dus uiteindelijk ter beoordeling aan gemeenten voor wordt gelegd. Daarover zou ik na moeten denken.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Met dat wetsvoorstel heeft u twee jaar geleden ingestemd.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Dat weet ik wel, maar het is de vraag of, als de Kamer vindt dat er ten aanzien van de werktuigenvrijstelling geen lastenwijziging nodig is, juist nadat recent is gediscussieerd over de lastenbeperking, monitoring ertoe moet leiden dat gemeenten straks opnieuw bepalen of een lastenverschuiving mogelijk is, los van de algemene discussie erover.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Als wij het erover eens zijn dat met dit wetsvoorstel geen lastenverschuiving wordt beoogd, is er toch iets nodig om te kunnen meten of zij onverhoopt toch optreedt? Als dat zo is, zijn er gelukkig ook instrumenten ter correctie. Maar als niet wordt gemeten, zal dat nooit bekend zijn. Om die reden is monitoring noodzakelijk.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Dat is een van de wegen die bewandeld kunnen worden. Uit het vervolg van mijn betoog zal duidelijk worden dat er nog een andere oplossing is.

Voorzitter! Ik kom terug op het artikel van de deskundigen van de Erasmus Universiteit, die zich afvragen, zeker nu de regering er niet voor heeft gekozen om de bestaande jurisprudentie te codificeren en veel aan de rechter over te laten, wat nut en noodzaak is van dit wetsvoorstel. Het kabinet wil

veel aan de rechter overlaten en vindt het niet nodig om jurisprudentie te codificeren. Dat is niet de lijn die de VVD-fractie in het algemeen ten aanzien van juridiseringsvraagstukken volgt. Zij vindt dat het primaat van het parlement met zich brengt dat in wetgeving zo duidelijk mogelijk wordt vastgelegd wat de wetgever bedoelt. Er mag niet te veel vrije interpretatieruimte aan rechters worden gelaten. De rechters moeten in concrete gevallen de wet kunnen toepassen. Het mag niet zo zijn dat de beantwoording van de vraag of er een lastenverschuiving optreedt, afhankelijk wordt van de interpretatie van de op zichzelf voor meerdere uitleg vatbare wetstekst. Ik wijs in dit verband ook op de suggestie van VNO-NCW om, ter voorkoming van een en ander, de term "verwijdering met behoud van hun waarde als zodanig" niet te vervangen door "afscheiding zonder beschadiging van betekenis". Waarom zouden wij dat eigenlijk wijzigen? Als een amendement met de strekking zoals voorgesteld door VNO-NCW het hart uit het wetsvoorstel haalt, kan het wetsvoorstel dan niet evengoed worden ingetrokken?

De vraag of het niet gevaarlijk is veel aan de rechter over te laten, wordt nog extra versterkt door recente publicaties over de overbelasting van de rechterlijke macht. Juist bezwaarschriften tegen OZB-vaststellingen leiden tot een enorme werkdruk. Zou een tekstwijziging geen aanleiding geven tot veel meer bezwaarschriften? Bestaat niet het risico dat heel veel belastingplichtigen zich benadeeld achten door deze wetswijziging en in ieder geval de proef op de som willen nemen door maar een bezwaarschrift in te dienen en te kijken of zij er dan niet beter uit komen? Dit zou tot extra verzwarend van de rechtspraak leiden en de vraag is of dit geen ander negatief effect is van dit voorstel.

Voorzitter! Wat wil deze Kamer? Wij zijn het erover eens dat zij geen lastenverschuiving wil. Wat is er dan veiliger dan verwerping van dit wetsvoorstel of het oproepen van de regering om dit wetsvoorstel in te trekken? Wat is nu eigenlijk de intrinsieke waarde van dit wetsvoorstel, los van de terminologische aanpassing?

De VVD plaatst nogal wat vraagtekens bij dit wetsvoorstel, maar houdt nog alle opties open,

Luchtenveld

ook voor het al of niet ondertekenen van een enkele motie, als wel zal worden besloten tot aanvaarding van dit wetsvoorstel. Wij wachten het antwoord van de regering met grote belangstelling af.

□

De heer **Hoekema** (D66): Mevrouw de voorzitter! Minister Peper heeft bij het aantreden op het ministerie van Binnenlandse Zaken ongetwijfeld dit wetsvoorstel in zijn overdrachtsdossier aangetroffen en daar een grondige studie van gemaakt. Zonder de glimlach op zijn gezicht meteen tot de mijne te maken, vraag ik hem in alle ernst wat naar zijn mening de essentiële waarde van dit wetsvoorstel is. De nieuwe minister heeft de plicht deze vraag te stellen, ook al is dit voorstel door zijn voorgangers voorbereid. Voor mijn fractie zit die waarde in de vereenvoudiging van de wet en de aanpassing aan de nieuwe terminologie van het Burgerlijk Wetboek. Dit zijn waarden en doelen in zichzelf, en deze zijn van belang. Is dit ook zijn beleving van dit wetsvoorstel?

De vraag die de heer Luchtenveld oproept, namelijk of wij het wetsvoorstel wel nodig hebben, is erg interessant. Alles afwegende, zou het antwoord van mijn fractie "ja" zijn, maar wij wachten eerst nog de reactie van de minister af. Mijn fractie zegt ja, gezien de twee genoemde voordelen, maar ook omdat op deze wijze een eind gemaakt kan worden aan de wat ongelukkige wetsgeschiedenis die dit wetsvoorstel heeft gekend. Het betreft een historie van schuifpartijen waar wij nu misschien een mooi einde aan kunnen maken. Wij constateren bovendien een brede instemming van de belangenorganisaties.

De kernvraag blijft over: hoe wordt geverifieerd dat door het wetsvoorstel geen wijzigingen worden aangebracht in de belastingdruk voor burgers en bedrijven? Volgens mij is dat nooit met 100% zekerheid te zeggen. Wat vindt de minister daarvan? Zijn voorgangers schrijven dat er geen substantiële wijzigingen moeten plaatsvinden, maar misschien wat marginale verschuivingen. Dat is ook naar mijn mening ongeveer de bandbreedte. Het monitoren van de effecten van een dergelijke operatie lijkt mij een heel normale zaak, evenals het door

mevrouw Van der Hoeven genoemde punt van de nulmeting. Het monitoren moeten wij niet opblazen, want het is niet meer dan het is. Het is het volgen van de ontwikkelingen en dat is een heel normaal fenomeen: er dient nagegaan te worden hoe een wet werkt, waarna wordt bekeken of er moet worden bijgestuurd.

□

Minister **Peper**: Mevrouw de voorzitter! Uit mijn mogelijk wat ontspannen uiterlijk mag niet worden afgeleid dat ik dit onderwerp niet van grote betekenis acht alsook niet van een verpletterende complexiteit.

De heer Hoekema vroeg hoe ik erbij stond toen ik dit dossier aantrof. Mijn ervaring was dat dit dossier mij bekend was uit Rotterdam. En het sleept maar voort tot op de dag van vandaag. Mevrouw Noorman heeft al iets gezegd over de wetsgeschiedenis en de wijzigingen die er zijn geweest van de Gemeentewet wat betreft woningen en niet-woningen. Dat is keurig opgeschoond, vind ik, maar dit blijft maar doorgaan. Ik denk dat nu het moment is gekomen om een en ander af te ronden.

De heer Luchtenveld vraagt waar het primaat van de politiek blijft. Ik heb uit het dossier begrepen dat er een buitengewoon serieuze poging is ondernomen om te preciseren waar wij het over hebben. Daarbij moest ik echt op mijn tenen staan, zeg ik er eerlijk bij. De werkelijkheid van dit dossier ken ik uit mijn verleden. De menselijke creativiteit kent geen grenzen om dingen wel of niet tot een werktuig te benoemen, al naar gelang de financiële consequenties die daaraan verbonden zijn. De dialoog met de overheid kan dan wel eens een andere inslag hebben dan de dialoog in eigen kring, waar zaken aard- en nagelvast worden genoemd die in de dialoog met de overheid een grote mate van beweeglijkheid vertonen. Zoals gezegd, je kunt het er zo afschroeven.

Dat zijn wat bekentenissen uit de rauwe bestuurlijke praktijk. Toen ik mij dit dossier eigen probeerde te maken, kwam ik allengs onder de indruk van de preciseringen die hier worden uitgetoet en voorgesteld. Het uitgangspunt dat het niet mag leiden tot grote verschuivingen in de belastingdruk, kan natuurlijk niet worden gegarandeerd. Het is

immers nogal een opgave om dat allemaal in kaart te brengen als je nog niet precies weet wat de definiëring van een werktuig is. Dat is een hels karwei. Ik geloof dat dit ook duidelijk in de stukken staat.

Ik ben blij dat het vrij langdurige oponthoud in de behandeling van het wetsvoorstel heeft geleid tot een indringende dialoog met organisaties uit het bedrijfsleven en de VNG. De uitkomst van die dialoog was dat men heeft gezegd: laten wij het nu maar doen, want het heeft lang genoeg geduurd. Ik vat die uitkomst maar even samen in mijn eigen woorden. Er is een ultieme poging gedaan door het kabinet en hopelijk ook door de Kamer, als wetgever, om een zo scherp mogelijke definiëring met elkaar vast te stellen.

Het idee om de beoordeling van een en ander in een cyclus van vier jaar te laten plaatsvinden en de waarderingskamer daarbij te betrekken, spreekt mij wel aan. Ik ben er zeer voor dat de waarderingskamer, naast de rechter, hierin een rol speelt. Het primaat van de politiek is juist bedoeld om die rol scherp vast te stellen. Samen met wat mevrouw Noorman heeft aangedragen, biedt dit ons voldoende zekerheid dat ontsparingen zich niet zullen voordoen en dat wij te zijner tijd over voldoende materiaal zullen beschikken om het uitgangspunt dat de heer Luchtenveld noemde, waar te maken. Mochten er echt substantiële verschuivingen zijn, dan is de Kamer erbij om ze te corrigeren. Dat wat betreft de achtergronden.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): De minister zegt dat hij zich goed kan voorstellen dat de waarderingskamer of welke deskundige geleding dan ook wordt ingehuurd. Betekent dit dat hij, anders dan in de nota naar aanleiding van het verslag, niet meer zegt dat een financiële beoordeling niet mogelijk is en dat hij derhalve instemt met de vraag om een financiële monitor? Onderschrijft hij daarmee impliciet de optie van een nulpuntmeting, dus het meten van de huidige waarde, en is hij van plan daar uitvoering aan te geven?

Minister **Peper**: Ik kan zeggen dat het mij aanspreekt. Ik heb niet voor niets de waarderingskamer genoemd die ten behoeve van de Rijksbelastingdienst en de water-

Peper

schappen kwaliteitscontroles uitoefent op het werk, op de herwaardering door de gemeenten. Ik zal de waarderingskamer officieel vragen om bij de kwaliteitscontroles aandacht te besteden aan de toepassing van de werktuigen-vrijstelling in de praktijk. Daarbij komt natuurlijk ook de toepasbaarheid aan de orde. In dat opzicht voel ik mij dus thuis bij de woorden van mevrouw Noorman en mevrouw Van der Hoeven daarover. Immers, het kan niet zo zijn dat wij, met alle nuanceringen die wij moeten aanbrengen, daarin te grote risico's gaan lopen. Ik voel mij ook thuis bij het gedachtegoed van mevrouw Noorman over de vaststelling van de effecten in de toekomst. Dat is ook al door velen in de Kamer aanbevolen.

Mevrouw Van der Hoeven heeft gezegd dat het een klein wetsvoorstel met grote effecten is. Dat is zeker het geval. De regering meent echter dat het werkbaar is. Ik wijs op de precieze tekst van het wetsvoorstel. De uitvoerbaarheid wordt bevorderd door die precisering. Men heeft er natuurlijk enige ervaring mee opgedaan en het is niet voor niets een probleem geworden. Degenen die de onroerende zaken beoordelen, weten op zichzelf wel waar zij het over hebben. De Kamer zegt nu: wij weten het nu preciezer en gaat u nu aan de slag. Het kan niet anders zijn dat daar altijd een zekere marge in zit. Je weet namelijk nooit helemaal zeker hoe het uitpakt en dat is niet te vermijden.

Gelet op de deskundigheid die aanwezig is, denk ik dat de vraag naar de uitvoerbaarheid in beginsel positief kan worden beantwoord. Er is immers al geweldig veel uitgewisseld. Ik weet uit mijn Rotterdamse ervaring dat er gigantische dossiers zijn waarbij hele legers fiscale juristen met elkaar in de slag zijn. Ik moet de heer Luchtenveld bekennen dat ik het artikel van de twee geleerde mensen van de Erasmus Universiteit niet tot mij heb genomen, maar er is vast ook wel een artikel te noemen dat erop wijst dat het voorliggende wetsvoorstel een verstandige zet is. Dat heb je wel meer onder deskundigen! Ik wil dat dus wat relativeren.

Voorzitter! Ik weet niet hoe het staat met het EPON-arrest. Dat is natuurlijk wel van belang. Dit wetsvoorstel probeert een zekere helderheid te scheppen over de mate van beweeglijkheid van het werktuig.

Het ligt bij het hof in Den Bosch en mij is niet bekend wanneer het daar in beweging wordt gebracht.

Ik ben het eens met de opmerking van de heer Luchtenveld over de lastenverschuiving. Nogmaals, ik moet er eerlijk bij zeggen dat het niet voor 100% te garanderen is. De productieprocessen zijn immers zeer divers. Het gaat om de vraag of iets werkelijk en noodzakelijkerwijs verbonden is aan het productieproces en ook qua intentie dermate duurzaam is dat het niet onder de werktuigenvrijstelling valt.

De heer Luchtenveld heeft een opmerking gemaakt over het primaat van het parlement. Ik ben daarop al ingegaan. Ik ben juist van mening dat het parlement het primaat nu duidelijk formuleert. In tegenstelling tot de heer Luchtenveld vind ik de nu gekozen bewoording beter dan de formulering die er lag. Anders had dit voorstel er zo niet uitgezien. Het gaat vooral om de techniek en niet om de waarde. De vraag is of men het werktuig kan losschroeven en op een andere plaats kan aanschroeven. Dat neutraliseert een en ander.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Mijn concrete vraag was een andere. VNO-NCW heeft de suggestie gedaan om de tekst niet aan te passen. Het haalt immers het hart uit het wetsvoorstel, zodat het wetsvoorstel beter überhaupt niet aanvaard moet worden. Een andere vraag is of de formulering zoveel beter is en ook niet leidt tot aanpassingen. Als het alleen gaat om een aanpassing in terminologie aan het nieuwe Burgerlijk Wetboek zou er hetzelfde moeten staan. Ik meen bij de minister te beluisteren dat het gaat om een aanpassing en een precisering.

Minister **Peper**: Ik ben het niet eens met VNO-NCW. Ik ben het eens met de nu gekozen formulering. Misschien zijn het niet-juridische bewoordingen. Ik sluit dat niet uit. Het geeft echter veel preciezer aan dat het gaat om iets dat zonder enige beschadiging losgemaakt kan worden. De discussie over de vraag naar de waarde van een en ander domineert dus niet op deze wijze. Dan komt men immers terecht in de techniek van de waardering van dit soort onderdelen. Men komt dan in discussie met deskundigen die stellen dat zij, bijvoorbeeld, een pijp aan niemand kwijt kunnen of juist

wel en dan misschien over de grens. Dat is een enorme discussie. Daar komt men niet uit. Ik vind dus juist de meer neutrale en technische duiding van de huidige formulering een voordeel. Als men de intrinsieke waarde van een werktuig los kan koppelen, ontwijkt men de vraag wat men er nog aan heeft, of wat het waard is op de markt. Vandaar dat ik hecht aan de nu gekozen formulering.

Tegen de heer Hoekema zeg ik, met hem, dat hier sprake is van een ernstige poging tot vereenvoudiging, waarbij het technische karakter een grotere mogelijkheid biedt tot objectivering dan een waarderingskarakter in termen van geld. Dat is de vereenvoudiging en aanpassing aan het Burgerlijk Wetboek. Ik heb in reactie op de heer Hoekema eerder al gezegd dat de verschuivingen naar intentie niet groot zijn. De gedachte dat het her en der kan plaatsvinden, is echter niet geheel te vermijden. Daarvoor is juist de volgende periode van belang. Het zou mij veel waard zijn als deze lange geschiedenis kan worden afgerond en niet opnieuw wordt belast met ongelooflijk veel spitsvondigheden die in ieder geval de fiscale juristen op dit dossier loslaten.

□

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Mevrouw de voorzitter! Ik ben verheugd over de reactie van de regering op de ideeën van onze fractie over dit voorstel, met name omdat de regering inmiddels toch wel mogelijkheden ziet om wat meer zicht te houden op de ontwikkeling van de voorgestelde wetswijziging en de effecten daarvan in de praktijk. Ik had gevraagd of dit betekent dat er ook een financiële monitor komt. De minister antwoordde dat de waarderingskamer daar bij de controle aandacht aan zal besteden. Dat is waardevol, maar het is toch niet helemaal wat ik voor ogen had. Om de puntjes op de i te zetten in de geest van wat de regering wil, maar ook om duidelijk te maken wat de Kamer wil, heb ik er toch behoefte aan om een motie in te dienen.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

Noorman-den Uyl

constaterende, dat de regering het niet opportuun acht om de informatie over de financiële effecten van het wetsvoorstel inzake werktuigen-vrijstelling alsnog te vergelijken;

overwegende, dat het wetsvoorstel financiële neutraliteit nastreeft, maar dat in zijn uitwerking, door het ontbreken van een financiële-effectrapportage, er enigszins onzekerheid over de uitkomst blijft;

van mening, dat de Kamer voor haar controletaak op het resultaat van wetgeving moet kunnen beschikken over het financiële effect van het resultaat van deze wetswijziging;

verzoekt de regering een monitor te ontwikkelen over de financiële effecten van deze wetswijziging en de Kamer binnen twee jaar na invoering van de wet daarover te rapporteren,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Noorman-den Uyl, Hoekema en Van der Hoeven. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 6 (25736).

□

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Voorzitter! Dank aan de minister voor zijn antwoorden en voor de manier waarop hij gereageerd heeft op de suggesties rondom de monitor en de nulpuntmeting. Ik denk dat het goed is dat wij met dit wetsvoorstel een einde maken aan een lang debat, maar ook aangeven dat wij wat de uitvoering en de effecten betreft de vinger aan de pols willen houden. Dit is eigenlijk ook de reden waarom ik ondanks de "intentionele" toezegging van de minister nog een paar andere puntjes op de i wil zetten. Het lijkt een woordenspel, maar ik denk dat wij heel helder moeten aangeven wat wij willen, opdat wij geen ruimte voor misvattingen geven.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat het noodzakelijk is dat inzicht bestaat in de feitelijke

ontwikkeling en effecten van de toepassing van de werktuigen-vrijstelling;

overwegende, dat hiervoor een monitor dient te worden ontwikkeld;

spreekt uit dat voor de beoordeling van deze monitor inzicht moet bestaan in de beginsituatie;

verzoekt de regering een nulpuntmeting uit te voeren teneinde dit inzicht te verkrijgen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Van der Hoeven, Noorman-den Uyl en Hoekema. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 7 (25736).

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Voorzitter! Bij de uitvoering van die nulpuntmeting gaat het ons erom aan te sluiten bij de eerdere suggesties om te waarden op basis van de huidige regels en de nieuwe regels en zo de verschillen aan het licht te brengen. En het spreekt vanzelf dat wij graag zouden zien dat de uitkomst van die nulpuntmeting aan de Kamer wordt toegezonden.

□

De heer **Luchtenveld** (VVD): Mevrouw de voorzitter! Wij beogen geen lastenverschuiving, evenmin als het kabinet. Het kan echter niet geheel uitsluiten dat er toch een zekere lastenverschuiving zal optreden, maar er wordt in ieder geval beoogd dat die zeer gering zal zijn. Ik dank de minister voor zijn uitvoerige antwoord en ik heb duidelijk begrepen dat er ook beoogd wordt met dit wetsvoorstel de wetstekst te preciseren en in elk geval een duidelijker basis voor de praktijk te bieden. Wij zullen een eindafweging moeten maken over de vraag of wij dat oordeel kunnen delen. Ook moeten wij nog bekijken of dit wetsvoorstel in de praktijk meer voordelen dan extra jurisprudentie en financiële gevolgen zal opleveren. Als wij voor het wetsvoorstel kiezen, lijkt het logisch dat er een nulmeting en monitoring komen, maar wij zijn nu nog niet zover.

□

De heer **Hoekema** (D66): Voorzitter! Ik dank de minister voor zijn voortreffelijke antwoord. Uit mijn eerste termijn blijkt al de reden voor de steun aan de motie-Noorman-den Uyl en de motie-Van der Hoeven.

Tot de heer Luchtenveld merk ik op dat het goed is dat hij zich in de traditie van de Jorritsmadoctrine na een lange tijd van voorbereiding nogmaals afvraagt of hij voor of tegen is. De politieke afweging van de fractie van D66 bij dit wetsvoorstel luidt: wij doen het wel. Ik hoop dat de VVD-fractie zich bij dat oordeel wil voegen.

□

Minister **Peper**: Voorzitter! Ik dank de Kamer voor haar steun, hoewel de heer Luchtenveld zich nog in een beraadslagende positie bevindt. Ik wil bij de moties een kanttekening plaatsen, hoewel zij mij beide aanspreken. Ik wil echter enige ruimte overlaten voor de techniek, al is het alleen al omdat ik nog niet precies weet voor welke aanpak gekozen wordt. De bedoeling van de moties is echter heel duidelijk, zowel wat de nulmeting als de monitoring betreft. Ik zal met de waarderingskamer, de instantie die zo objectief mogelijk is, overleggen. Vanuit die gezindheid kan ik de moties positief bejegenen.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Ik kan mij voorstellen dat de minister over de wijze van uitvoering enige ondersteuning nodig heeft van de waarderingskamer. Ik stel het op prijs dat u, na overleg met de waarderingskamer, ons mededeelt hoe de moties worden uitgevoerd. Het feit dat ze worden uitgevoerd, vind ik echter al een heel positief punt.

Minister **Peper**: Ik ben daartoe gaarne bereid. Men spreekt namelijk over nulmeting, maar het gaat om het in kaart brengen van variabelen, enz. Dit moet zo objectief mogelijk geschieden.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, op een nader te bepalen tijdstip te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

Peper

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en enkele andere wetten in verband met de beperking van het exporteren van uitkeringen (Wet beperking export uitkeringen) (25757).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Wilders, die zijn maidenspeech zal houden.



De heer **Wilders** (VVD): Mevrouw de voorzitter! Het is mij een groot genoegen om hier vandaag het woord te mogen voeren. Niet alleen omdat dit de eerste keer is dat ik in deze plenaire zaal het woord voer, maar ook omdat het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken, door mijn fractie als zeer wenselijk en nodig wordt gezien. Dit wetsvoorstel past uitstekend in het streven naar een betere handhaafbaarheid van het verstrekken van uitkeringen. Het zal de fraude met uitkeringen in het buitenland aanzienlijk kunnen beteugelen. Als wij de fraudegevallen met geëxporteerde uitkeringen en met kinderbijslag van de afgelopen jaren in herinnering nemen, blijkt dat hard nodig. De nog vers in het geheugen liggende fraude met kinderbijslag in Turkije en Pakistan is slechts een voorbeeld. Een verbetering van de handhaafbaarheid en een verzwaring van de handhaafbaarheidseisen in verdragen zijn logisch en bovendien absoluut noodzakelijk. Het wetsvoorstel kan veel winst opleveren in de fraudebestrijding. Het is wel jammer dat dit wetsvoorstel niet al een jaar of twintig geleden is ingediend, maar dat kan ik deze bewindsman natuurlijk moeilijk verwijten; hij is immers net zo kort staatssecretaris als ik Kamerlid ben.

Met dit wetsvoorstel stapte Nederland af van het personaliteitsbeginsel in de sociale verzekeringen. Ons land is het enige land in Europa, en waarschijnlijk zelfs in de wereld, dat uitkeringen uitbetaalt ongeacht de plaats waar de uitkeringsgerech-

tigde zich op deze aardbol bevindt. De enige echte voorwaarde om een uitkering buiten Nederland te krijgen, is nu dat men zich in ieder geval ergens op deze planeet ophoudt. Ruimer kan niet, althans nog niet. Dat blijkt ook wel uit de cijfers: in 1996 ontvingen maar liefst een kwart miljoen mensen een Nederlandse uitkering in het buitenland, voor een totaalbedrag van maar liefst 1,7 mld. Daarvan wordt nu zo'n 10%, ruim 150 mln., geëxporteerd naar landen waarmee Nederland geen verdrag heeft. Dat zijn er veel: naar meer dan 130 niet-verdragslanden worden uitkeringen geëxporteerd. Met de introductie van het territorialiteitsbeginsel, waardoor uitkeringen, tenzij aan een aantal voorwaarden is voldaan, niet meer mogen worden geëxporteerd, kan de rechtmatige verstrekking van uitkeringen over onze landsgrenzen aanzienlijk worden verbeterd. De handhaafbaarheid kan daarmee worden vergroot. Dat is nodig. De VVD-fractie is met het kabinet van mening dat een eerste voorwaarde voor het waarborgen van de handhaving is gelegen in de dreiging de uitkering te beëindigen.

Voorzitter! Het doel van deze wet wordt door mijn fractie onderschreven. Niet zozeer wordt de beperking van het aantal geëxporteerde uitkeringen beoogd, al zou het uitkeringsregime hierdoor natuurlijk wel strenger worden. Het doel van de wet is de verbetering van de fraudebestrijding en van de handhaafbaarheid van de geëxporteerde uitkeringen. Als dat wordt bereikt, is dat pure winst.

Het territorialiteitsbeginsel, vormgegeven in een uitsluitingsgrond in de verschillende wetten, wordt alleen opgeheven ten aanzien van de landen waarmee Nederland een verdrag heeft gesloten. In normaal Nederlands is dit: uitkeringen kunnen alleen nog naar dergelijke landen worden geëxporteerd. In die verdragen dient de handhaafbaarheid bovendien goed te zijn geregeld. Dit betekent dat een aantal verdragen zal moeten worden gewijzigd om er handhavingsbepalingen aan toe te voegen. Met een aantal landen waarmee Nederland op dit moment geen verdrag heeft, kan een nieuw verdrag worden gesloten.

De nieuwe handhavingsbepalingen zijn divers. Nederlandse uitvoeringsorganen moeten zelf de mogelijkheid

krijgen om in het verdragsland controles uit te voeren. Ten onrechte betaalde uitkeringen dienen altijd te kunnen worden teruggevorderd. De inning van premies moet eenvoudiger kunnen. Uitkeringen moeten kunnen worden geweigerd. Uitkeringen moeten kunnen worden ingetrokken, indien onvoldoende informatie wordt gegeven om een Nederlands uitkeringsrecht vast te stellen. Als dit allemaal goed is geregeld, dan kunnen uitkeringen geëxporteerd worden. Hierbij teken ik overigens aan dat het de VVD-fractie natuurlijk gaat om de feitelijke uitkomsten en resultaten. Niet alleen het maken van mooie papieren afspraken over de handhaving en uitvoering zijn van belang. Het is nog veel belangrijker dat de gemaakte afspraken echt worden nagekomen door de verdragspartners. Het kabinet moet hierbij samen met de uitvoeringsorganen de vinger aan de pols houden. Ik vraag de staatssecretaris of hij bereid is de Kamer hierover frequent te informeren.

Mevrouw de voorzitter! Indien de handhaving niet voldoende in verdragen is geregeld, zal de export van uitkeringen na een overgangstermijn van drie jaar niet langer mogelijk zijn. Mogelijke stopzetting van de export van uitkeringen betreft de landen waarmee Nederland al een verdrag heeft, maar waarmee het niet mogelijk is gebleken de handhavingsbepalingen aan het verdrag toe te voegen. Dat geldt natuurlijk ook ten aanzien van de landen waarmee Nederland geen verdrag heeft willen of kunnen sluiten. De Werkloosheidswet is de enige uitkering die in verband met de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt nu al het territorialiteitsbeginsel kent. Met dit wetsvoorstel worden daaraan toegevoegd de Ziektewet, de WAO, de AAW, de Toeslagenwet, de kinderbijslagwet en de nabestaandenwet. Het kabinet heeft een zekere uitzonderingspositie voor de AOW gemaakt en dat is terecht, want het AOW-basispensioen is een opbouwverzekering. Ten aanzien van de AOW zal alleen de export van de toeslag naar landen waarmee geen handhavingsverdrag is afgesloten, niet meer mogelijk zijn. Binnen de Europese Unie zal de AOW onverkort kunnen worden geëxporteerd, zoals nu al het geval is. Hetzelfde geldt voor verdragslanden waar wel handhavings-