

## Gedragsregels overheid

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
 - **het wetsvoorstel Wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of die hiermee zijn verbonden (aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid) (31354).**

De beraadslaging wordt hervat.



**Minister Verhagen:**

Voorzitter. Ik dank de geachte senatoren voor hun inbreng in eerste termijn. Ik ben blij dat we vandaag over het wetsvoorstel markt en overheid kunnen spreken. Ik hoop ook dat we het vandaag eens kunnen worden over de voorwaarden waarop overheden economische activiteiten kunnen verrichten op een wijze die oprecht concurreert met het bedrijfsleven en niet op een oneigenlijke manier. Voor mij staat voorop dat ik niet wil dat overheden oneigenlijk gebruik maken van publieke middelen waardoor zij het bedrijfsleven benadelen. Ik denk met name aan het midden- en kleinbedrijf. Vooral het mkb heeft last van markt- en overheidsproblemen en daar is dit wetsvoorstel voor bedoeld.

Al vele jaren komen op het departement van Economische Zaken, inmiddels Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, klachten binnen over concurrentievervalsing door de overheid. Ik vind dat we daar niet laconiek over moeten doen en die niet moeten bagatelliseren. We kunnen niet zeggen dat het slechts gaat om het verhuren van speelruimtes door bibliotheken of om stadswachten die bedrijventerreinen beveiligen. Het gaat in wezen om een activiteit die door een commercieel bedrijf ontplooit kan worden en waar een commercieel bedrijf niet de kans toe krijgt omdat de overheid er voordeel bij heeft om dat op oneigenlijke voorwaarden te doen. Op zich mogen overheden uiteraard besluiten om commerciële activiteiten of economische activiteiten te verrichten. Ze hebben de autonomie om daarin een eigen afweging te maken. Daar tornt dit wetsvoorstel niet aan.

Als overheden de markt op gaan, houden ze daarvoor de ruimte, maar ze moeten het wel binnen de kaders van dit wetsvoorstel doen. Ze moeten dus rekening houden met de gedragsregels die in het wetsvoorstel zijn geformuleerd. De belangrijkste regel is in wezen dat overheden de integrale kosten moeten doorberekenen indien zij goederen of diensten aanbieden. Dat vind ik een verbetering. Het is aan bedrijven om te ondernemen. Als overheden dat ook willen doen, moeten zij zich aan de regels houden en geen misbruik maken van het feit dat zij de beschikking hebben over publieke gelden of belastinggelden. Bovendien dienen ze rekening te houden met de gevolgen voor het lokale bedrijfsleven.

Het belangrijkste onderdeel van het wetsvoorstel is dus dat overheden bij commerciële activiteiten niet langer oneigenlijk gebruik kunnen maken van overheidsmiddelen. Dat betekent ook dat ze de integrale kosten in de prijs van hun producten of diensten moeten doorberekenen. De inkomsten van de activiteiten die zij ontplooiën, moeten minimaal die kosten dekken. Ze mogen ook geen eigen

overheidsbedrijf bevoordelen. Daarmee wordt concurrentievervalsing voorkomen. Als de overheid uit hoofde van haar publieke taak gegevens heeft verkregen, moet zij die beschikbaar stellen aan derden als zij die gegevens gebruikt voor economische activiteiten die niet dienen ter uitoefening van de publieke taak. Ten slotte bevat het wetsvoorstel een verplichting tot functiescheiding. Bestuurlijke taken en economische activiteiten mogen niet vermengd raken. Ik zal een voorbeeld geven. Als een gemeente kapvergunningen verleent en tegelijkertijd bedrijfsmatig aanbiedt bomen te kappen, kan daar een oneigenlijke vermenging plaatsvinden. Als de overheid onderneemt, mag zij zichzelf niet via de bestuurlijke taak bevoordelen. Dit moet uiteraard ook beïnvloeding van de besluitvorming door commerciële belangen voorkomen. Dat zijn wezenlijke voorwaarden die aan ondernemende overheden mogen worden opgelegd om een gelijk speelveld met private ondernemingen te creëren.

Mevrouw Sylvester vroeg of de regering onderzocht heeft of een voorschrift zou kunnen worden opgenomen in de Gemeentewet in plaats van in de Mededingingswet. Zij vroeg naar het argument om dit niet in de Gemeentewet te regelen. Uiteraard is die optie onderzocht. Strikt genomen is die optie ook wel mogelijk, maar ligt die niet voor de hand. Het zou namelijk niet leiden tot een effectief regime ter voorkoming van oneerlijke concurrentie. De heer Asscher heeft die argumenten eigenlijk ook genoemd in zijn inbreng. We hebben het over mededingingsregels en die horen thuis in de Mededingingswet en niet in de Gemeentewet. Als je het via de Gemeentewet zou regelen, is het toezicht het grootste manco. Een belangrijke toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel is dat er een onafhankelijke toezichthouder komt. Het lijkt me heel lastig om dat via de Gemeentewet te regelen. Verder is de door de VNG voorgestelde bepaling eigenlijk niet effectief omdat de normstelling in dat voorstel vaag is en concurrentievervalsing onvoldoende tegengaat. Tot slot speelt juist het probleem van die oneerlijke concurrentie of mogelijk oneerlijke concurrentie bij alle overheden en niet alleen bij gemeenten. Daarom richt dit wetsvoorstel zich zeer nadrukkelijk op alle overheden en is het niet beperkt tot de gemeenten.

De heer Essers vroeg in het bijzonder of overheden niet gemakkelijk kunnen ontsnappen aan de gedragsregel voor de kostendoorberekening door voor werkzaamheden een overheidsbedrijf op te richten. Ook vroeg hij wat hier tegen gedaan wordt. Ik hoop dat ik de zorgen van de CDA-fractie kan wegnemen. Dit wetsvoorstel dient ertoe concurrentievervalsing te voorkomen. Concurrentievervalsing ontstaat vooral als overheidsmiddelen worden aangewend voor commerciële activiteiten. Voor overheden die zelf ondernemen wordt de gedragsregel voor de kostendoorberekening voorgesteld. Voor overheidsbedrijven ligt het aggregatieniveau hoger. Het overheidsbedrijf mag namelijk niet door de eigen overheid worden bevoordeeld, juist om te voorkomen dat een overheidsbedrijf commerciële activiteiten zou kunnen financieren uit de algemene middelen. Met dat bevoordelingsverbod wordt voorkomen dat een overheid aan de intentie van het wetsvoorstel ontsnapt.

De heren Essers en Asscher hebben vragen gesteld over de Algemene Maatregel van Bestuur. Zij vroegen of de AMvB over integrale kostendoorberekening al in voorbereiding is, hoe die eruit zal zien en of de AMvB voorgehangen kan worden opdat de Kamer zich daarover kan uitspreken. De AMvB is in voorbereiding en zal

## Verhagen

regels bevatten over onder meer de relevante kosten-categorieën en de manier waarop die kosten aan activiteiten moeten worden toegerekend. Doordat in de AMvB de betreffende wettelijke bepalingen verder worden ingevuld kan deze overheden helpen bij het toepassen van de gedragsregels. Ik begrijp de wens van de heer Asscher. Ik wil graag toezeggen dat ik die AMvB tijdig bij de Kamer zal voorhangen. Dan kunnen we over de inhoud spreken en over de vraag of die tegemoetkomt aan de wensen van de CDA-fractie, die ook namens de fracties van de ChristenUnie en de SGP sprak, en die van de VVD-fractie; en aan die van de gehele Kamer uiteraard.

De heer Laurier vroeg zich in zijn interventie af welk probleem wordt opgelost met dit wetsvoorstel en stelde daarnaast de vraag of er geen interpretatieproblemen worden geschapen. Dit wetsvoorstel richt zich op het tegengaan van concurrentievervalsing door overheden die bij hun commerciële activiteiten gebruik maken van publieke middelen. Daarbij geldt een aantal duidelijke gedragsregels. Uiteraard zal daar in de praktijk uitleg en invulling aan moeten worden gegeven. Daar is op zich niets mis mee, maar ik verwacht, mede op basis van de voorbereidende discussies en de consultaties, geen grote interpretatieproblemen die een effectieve uitvoering van de wet in de weg staan. De heer Laurier heeft in dat kader uit zijn eigen ervaring als wethouder het voorbeeld naar voren gebracht van een busverbinding met een asielzoekerscentrum. Omdat het commerciële bedrijf weigerde zo'n busverbinding aan te leggen, denk ik dat daar ook nu geen problemen mee zouden ontstaan. Er is immers geen sprake van concurrentievervalsing ten opzichte van een dienst die ook door een commercieel bedrijf kan worden aangeboden. Het wordt anders op het moment dat de busverbinding van het asielzoekerscentrum naar het centrum van de stad gaat, dus verder dan de aansluiting ten opzichte van de eerste halte van het commerciële bedrijf. Ik ken de gemeente en het asielzoekerscentrum niet waar de geachte senator deze busverbinding heeft aangelegd, maar ik kan mij voorstellen dat een busbedrijf zegt: prima dat u dat doet, maar niet verder dan de eerste bushalte richting centrum van het commerciële bedrijf. Anders ben je toch op een andere manier de zaken aan het beïnvloeden. Dan maak je gebruik van het gegeven dat er één deel ontbreekt om vervolgens meteen de rest te regelen. Ik begrijp overigens dat dit bijna uitlokking is.

De heer **Laurier** (GroenLinks):

Ik zal niet op de kwestie van de bus ingaan, maar het is jammer dat de minister de gemeente niet kent.

**Minister Verhagen:**

Ik denk dat het wel een gemeente is waarbij ik vlakbij mijn gemeentelijke controlerende taak heb uitgevoerd.

Voorzitter. De geachte afgevaardigde de heer Essers wees erop dat de Kamer meerdere malen aandacht heeft gevraagd voor de fiscale aspecten van de overheidsbedrijven. Hij vroeg of ik al een tipje van de sluier kon oplichten van hetgeen door deze regering naar voren gebracht zal worden. Uiteraard is het ook aan mij bekend dat op verzoek van de Eerste en Tweede Kamer onderzoek wordt gedaan naar de concurrentievervalsing, die mogelijk het gevolg is van het feit dat slechts een beperkt aantal categorieën overheidsbedrijven in de heffing voor vennootschapsbelasting wordt betrokken. In dit kader is toegezegd om de voor- en nadelen van de zogenoemde ondernemingsvariant in kaart te brengen. De staatssecretaris

van Financiën heeft tijdens de plenaire behandeling van het Belastingplan aan de Eerste Kamer toegezegd om snel met de notitie Belastingplicht overheidsbedrijven te zullen komen. Het ligt in de verwachting dat de uitwerking van de ondernemingsvariant binnen afzienbare tijd aan zowel de Tweede als de Eerste Kamer zal worden verzonden. Ik zal erop aandringen dat hij dit voor de zomer doet, opdat de Kamer hiermee op ordentelijke wijze in haar eigen afwegingen rekening kan houden.

De heer **Reuten** (SP):

Voorzitter. Deze interruptie is meer bedoeld om senator Essers uit te lokken in tweede termijn. Het gaat om een integrale doorberekening van de kosten. Dat is prima. Vennootschapsbelasting is een heffing op de winst. Daar gaat het nu niet om. Ik zou graag zien dat de heer Essers dit punt verduidelijkt. Winst is geen kosten.

**Minister Verhagen:**

Ik wacht af of de uitlokking van senator Essers effect heeft in tweede termijn, waardoor ik daar al dan niet op inga.

Voorzitter. Het is duidelijk dat dit wetsvoorstel niet in alle gevallen van toepassing is. Allereerst geldt dat het wetsvoorstel niet van toepassing is wanneer de Europese staatssteunregels gelden of als er al sectorale regelgeving is, bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs. Ik kom daar zo dadelijk nog over te spreken. Daarnaast zijn de gedragsregels niet van toepassing indien een overheid bepaalt dat de economische activiteit plaatsvindt in het kader van het algemeen belang. Hierbij geldt een autonome afweging van de desbetreffende overheid, die zij overigens expliciet moet legitimeren. Bij de legitimatie dienen de gevolgen voor het lokale bedrijfsleven betrokken te worden. Ik had overigens deze uitzondering liever niet gezien, zeg ik eerlijk. De Tweede Kamer heeft echter het wetsvoorstel op dit punt geamendeerd, tot grote vreugde van senator Sylvester van de PvdA-fractie. Ik hoop ook dat die vreugde zich vertaalt in steun.

De PvdA-fractie leest het wetsvoorstel zo dat de autonomie van de decentrale overheden bij de behartiging van het algemeen belang volledig wordt gerespecteerd. Mevrouw Sylvester heeft gevraagd hoe ik dat zie. De filosofie van het wetsvoorstel is het voorkomen van oneerlijke concurrentie door overheden. De autonomie dient inderdaad volledig te worden gerespecteerd. Met de mogelijkheid om een beroep te doen op de uitzondering in het kader van het algemeen belang dienen gemeenten wel zorgvuldig om te gaan. Deze mag niet misbruikt worden om via een omweg iets anders te doen. Gemeenten dienen goed te motiveren waarom de economische activiteit echt nodig is in het kader van het algemeen belang, juist om te voorkomen dat via een achterdeur toch weer oneerlijke concurrentie ontstaat. Daarom kan een ondernemer in beginsel tegen een besluit dat onvoldoende gemotiveerd is in beroep gaan bij de bestuursrechter. In essentie wordt bij zorgvuldige toepassing van de bepaling inzake het algemeen belang de autonomie van de decentrale overheden gewaarborgd.

Senator Asscher heeft zeer nadrukkelijk gevraagd op welke wijze wordt gemonitord in hoeverre er onverhoopt sprake is van situaties waarin eigenlijk geen beroep openstaat tegen de algemeenbelangvaststelling. Hij heeft daarnaast gevraagd of ik bereid ben, de richtlijnen voor overheden zo nodig aan te scherpen.

## Verhagen

De heer **Laurier** (GroenLinks):

Ik merk dat de minister overstapt naar een ander aspect van het punt algemeen belang. Wat mij fascineert bij dit voorstel is hoe het in praktijk uitwerkt. Ik heb in mijn inbreng in eerste termijn niet voor niets het voorbeeld van de afvalinzameling genomen. De afvalinzameling is een gemeentelijke taak als het om burgers gaat. We zien echter op dat terrein dat er enerzijds gemeenten zijn die bijvoorbeeld een gemeentelijke dienst of een gemeenschappelijke regeling kennen en dat er anderzijds gemeenten zijn die dat door particuliere organisaties laten uitwerken. Zou de minister kunnen aangeven hoe dit wetsvoorstel op die praktijk uitwerkt?

Minister **Verhagen**:

Een gemeente heeft hoe dan ook de plicht, zoals de heer Laurier in zijn inbreng naar voren bracht, om zorg te dragen voor de publieke vuilophaling. Stel dat een gemeente dat zelf doet en een vuilnisophalauto heeft waarmee zij het vuil ophaalt bij de particulieren, die daarvoor de normale afvalstoffenheffing voor betalen. Als zij diezelfde wagen ook inzet bij bedrijven – dat is dus niet de publieke taak – maar niet de kosten van die wagen doorberekenen, hebben we volgens deze wet een probleem. Dat vind ik terecht ook.

De heer **Laurier** (GroenLinks):

De minister spitst het nu toe op de bedrijven, maar dit voorbeeld kun je evengoed toepassen op de afvalinzameling bij ingezetenen. Ook daarbij zie je dat zowel gemeentelijke als particuliere bedrijven actief zijn. Er zijn meer voorbeelden uit de gemeentelijke praktijk te geven waarin dat soort mengvormen voorkomen. Ik probeer te begrijpen wat in feite de consequenties zijn van dit voorstel.

Minister **Verhagen**:

Een gemeente moet zorg dragen voor een publieke taak. Het staat een gemeente vrij om die uit te besteden. Het zou anders worden als men de publieke taak uitbesteedt en nadien zegt: ik doe het toch zelf vanuit het algemeen belang, vanuit mijn publieke taak, en ik financier de vuilnisophalauto uit belastinggelden of algemene middelen, maar bereken die niet zo door zoals ik als gemeente zou doen. Dan hebben we een probleem. Dan concurreert een gemeente in wezen op een oneigenlijke wijze met een commercieel bedrijf. Het staat een gemeente vrij om het niet uit te besteden, maar dan gaat het erom of die gemeente andersom gaat functioneren; denkt een gemeente nadat het is uitbesteed weer een bedrijf eruit te kunnen drukken.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA):

Op zich is de beantwoording klip-en-klaar, maar ik vraag mij af wie bijvoorbeeld in het laatste geval bepaalt wat het algemeen belang is. De minister geeft aan dat de autonomie volledig wordt gerespecteerd, maar als een gemeenteraad bepaalt dat iets onder het autonomiebeginsel valt, dan is het volgens mij ten principale aan de gemeenteraad en niet aan een ander om te bepalen of het eronder valt. Ik krijg graag duidelijkheid over wie in het voorbeeld van de minister bepaalt waar het onder valt.

Minister **Verhagen**:

Ik kom terug op de vragen die senator Asscher gesteld heeft. In de evaluatie van deze wet moeten wij de uitvoering en effectiviteit daarvan monitoren. Daarnaast is het,

gelet op de inbreng van senator Asscher, een zinvolle gedachte om juist in die evaluatie specifiek aandacht te besteden aan de wijze waarop overheden gebruikmaken van de algemeen belanguitzondering. Daarbij moet in het bijzonder worden gelet op de vraag of zij kiezen voor een type besluit waartegen beroep bij de bestuursrechter openstaat. Ik ben namelijk van mening dat een effectieve uitvoering van de wet erbij gebaat is dat ondernemers zo nodig hun belang in rechte kunnen verdedigen. In eerste instantie is het aan de gemeenteraad om te bepalen of iets onder het algemeen belang valt, maar dat moet wel gemotiveerd zijn. Volgens mij moet daar nog een toets van buitenaf aan de hand van twee elementen bij. Ten eerste: kunnen ondernemers hun belang in rechte verdedigen? Ten tweede: het element van de inspraak, waarover ik zo dadelijk te spreken kom.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA):

De minister geeft aan dat er wellicht in het kader van de evaluatie een toets moet plaatsvinden. Wij hebben vastgesteld dat wij te maken hebben met een experimenteerwet; wij kunnen al na een jaar of drie constateren hoe het allemaal uitwerkt. Hoe stelt de minister zich dat voor? Is hij van plan om door alle besluiten van gemeenteraden heen te vlooien, op zoek naar wat zij onder het publiek belang hebben benoemd? Is dat een afweging; wie gaat het doen? Ik ben heel benieuwd hoe de minister het zich in de relatie tussen Rijk en gemeente, vanuit autonomie en medebewind gezien, praktisch voorstelt om die toets te doen.

Minister **Verhagen**:

Wij discussiëren hierover omdat een groot deel van Nederland, in tegenstelling tot senator Laurier, van mening is dat er wel degelijk oneigenlijke concurrentie plaatsvindt tussen overheid en commerciële partijen, met name het midden- en kleinbedrijf. Daarom discussiëren wij hierover. Het gaat dus niet over zaken van algemeen belang waartoe een overheid verplicht. Het gaat om zaken die in principe door een commercieel bedrijf uitgeoefend kunnen worden, maar waarbij overheden met gebruikmaking van belastingmiddelen op oneerlijke wijze kunnen concurreren. Een van de redenen voor de wetgeving waren de vele klachten van het midden- en kleinbedrijf over het optreden van bepaalde overheden. Wij kunnen erover discussiëren of het hart uit de wet gehaald is, of het een half ei of driekwart ei is, maar het midden- en kleinbedrijf wil ook graag dat deze wetgeving aangenomen wordt, juist om op eerlijke wijze een deel van de opdrachten op de markt te kunnen krijgen.

Het heeft ook te maken met aanbesteding. De vraag die ter tafel ligt, luidt: heeft het midden- en kleinbedrijf eerlijke kansen op de markt? Ik ben ervan overtuigd dat het midden- en kleinbedrijf niet alleen bij mij maar ook bij de opvolger van de heer Asscher aan de bel trekt, indien het mkb van mening is dat in allerlei gevallen ten onrechte, met een beroep op het algemeen belang, de werkwijze van dit wetsvoorstel of de bedoeling daarvan ondergraven wordt.

De heer **Laurier** (GroenLinks):

Het gaat niet alleen om het midden- en kleinbedrijf, maar om allerlei bedrijven, ook om grote bedrijven. Vandaar dat ik altijd zo graag over afvalverwerking spreek. Ik wil even terug. De minister zei of het van belang is in het geval van de inzameling voor burgers. Versta mij goed: het

## Verhagen

geldt even goed voor bestrating, groenvoorziening en talloze vormen van dienstverlening op het niveau van de gemeentes. Het geldt echter ook op het niveau van waterschappen voor diensten die in eigen beheer worden uitgevoerd, maar die ook uitbesteed kunnen worden. Begrijp ik goed dat er een probleem is als het eenmaal is uitbesteed en het bestuursorgaan besluit om het weer naar binnen te halen? De minister zei in zijn eerste antwoord dat het een probleem is als het is uitbesteed en je daarop weer je eigen inzamelmiddelen aanschaft, omdat je daar belastingmiddelen bij gebruikt. De minister zegt dat je in de problemen zit als hetgeen in het kader van dit wetsvoorstel eenmaal uitbesteed is, opnieuw investeringen van een overheid vraagt om het weer in te besteden. Dan geldt dat voor de afvalinzameling, bestrating, groenvoorziening, maar bijvoorbeeld ook voor re-integratie; een onderwerp dat op dit moment heel actueel is in gemeenteland. Het geldt niet alleen voor gemeentes, maar natuurlijk ook voor waterschappen en provincies. Het is van belang, ook in het kader van de wetsgeschiedenis, om hierop klip-en-klaar een antwoord te hebben.

### Minister Verhagen:

De heer Laurier heeft meer uit mijn woorden opgemaakt dan ik had bedoeld. Ik heb gezegd dat je het inzetten van oneerlijke concurrentiemethodes moet voorkomen. Het gaat niet om de vraag of je het uitbesteedt als het een algemeen of publiek belang is. Het is overigens een volstrekt theoretische mogelijkheid, want een gemeente die beslist om iets uit te besteden, zal het besluit nemen om niet langer uit te besteden. Die gemeente gaat niet op een oneigenlijke wijze de concurrentie aan met iets wat zij eerder heeft uitbesteed.

### De voorzitter:

Mijnheer Laurier, een laatste interventie. U hebt ook nog een tweede termijn.

### De heer Laurier (GroenLinks):

Dat is de kern niet. De minister zei dat het vraagstuk van oneigenlijke concurrentie naar voren komt als er met belastinggeld productiemiddelen worden aangeschaft.

### Minister Verhagen:

Nee, ik heb gezegd dat men op een oneigenlijke wijze bezig is als men met belastingmiddelen een vuilnisauto aanschaft en daarmee op de markt geconcurrereerd wordt. Dat staat namelijk los van de publieke taak die eerder al is uitbesteed of waarvan besloten is om het zelf te doen.

Voorzitter. Ik tegen de heer Asscher dat als uit de evaluatie onverhoopt blijkt dat ondernemers vaak geen beroep kunnen instellen door de juridische vorm van de algemeen belangvaststelling, dat voor de regering reden kan zijn voor aanvullende maatregelen. Ik denk aan maatregelen die voorkomen dat overheden een ruim beroep doen op het algemeen belang, zonder dat ondernemers daar in rechte tegenop kunnen komen. Dat ondermijnt namelijk het doel van dit wetsvoorstel.

Ik ga verder met de vraag van de geachte afgevaardigde Asscher over de inspraak. Elke gemeente heeft op grond van de Gemeentewet een inspraakverordening. Voor welke onderwerpen en op welke wijze inspraak mogelijk is, wordt door elke gemeente zelf bepaald. Ik ben het met de vragensteller eens dat het voor de goede werking van dit wetsvoorstel van belang is dat ondernemers hun stem kunnen laten horen bij de voorbereiding van

besluiten over het algemeen belang. Dat is de reden om in de handreiking aandacht aan dit punt te besteden. Het lijkt mij ook zinvol om met de VNG te bezien of er mogelijkheden zijn om in dezen te komen tot een uniforme en effectieve uitvoeringspraktijk. De VVD-fractie heeft voorgesteld om te voorzien in een wettelijke verplichting tot het verlenen van inspraak. Ik zie daartoe nu nog geen aanleiding, maar als blijkt dat de wetsuitvoering op dit punt stopt, is dat zeker een optie die we zullen overwegen. In ieder geval zeg ik toe om dit aspect expliciet onderdeel te laten uitmaken van de evaluatie.

De geachte senator Essers vroeg of ik het standpunt van de CDA-fractie deel dat de rechtsbescherming van particuliere ondernemers niet optimaal is, in het bijzonder ten aanzien van de vaststelling van het publiek belang door overheden. Hij vroeg of er op dit punt verbeteringen zijn te maken. Dat is een beetje onderdeel van dezelfde discussie. Particuliere ondernemers hebben diverse mogelijkheden om op te komen tegen overheden die al te gemakkelijk gebruikmaken van de algemeenbelanguitzondering. Allereerst is er inspraak. Daarnaast kan bij de bestuursrechter beroep worden aangetekend tegen een algemeenbelangvaststelling. Bovendien is beroep bij de civiele rechter mogelijk.

Ook als er sprake is van een algemeenbelangvaststelling in de vorm van een algemeen verbindend voorschrift, wat naar mijn verwachting overigens eerder uitzondering dan regel zal zijn, kan daartegen indirect worden opgekomen, bijvoorbeeld in het kader van een verzoek om nadeelcompensatie. Ik vind het inderdaad van belang om goed te bekijken of er in dezen lacunes zijn. De VVD-fractie heeft dit punt ook naar voren gebracht. Ik zal ervoor zorgen dat dit goed wordt gemonitord. In de evaluatie zal ook uitdrukkelijk de vraag worden meegenomen of overheden niet veelvuldig kiezen voor de vorm van een algemeen verbindend voorschrift, waardoor ondernemers het nakijken zouden hebben.

Verder reageer ik graag op het betoog van de heer Asscher. Hij stelt dat er sprake lijkt te zijn van een cirkelredenering met betrekking tot de beroepsmogelijkheden inzake de vaststelling van het algemeen belang. In de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord heb ik naar voren gebracht dat niet in alle gevallen bij voorbaat beroep openstaat tegen de algemeenbelangvaststelling. Dat hangt samen met het algemene regime van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen algemeen verbindende voorschriften staat geen beroep open bij de bestuursrechter, wel tegen concrete besluiten, als de bezwaarprocedure geen soelaas heeft geboden.

Vooralsnog lijkt het bij de algemeenbelangvaststelling te gaan om een concreet besluit, maar ik geef toe dat er een addertje onder het gras kan zitten. Het concrete besluit kan verknoopt zijn met een besluit met het karakter van een algemeen verbindend voorschrift. Dat is het geval als een gemeentelijke verordening en een concreet besluit onlosmakelijk verbonden zijn. Volgens jurisprudentie geldt voor een dergelijke verordening het regime voor de algemeen verbindende voorschriften, wat betekent dat er geen beroep mogelijk is bij de bestuursrechter. Er is echter wel een indirect beroep op de bestuursrechter mogelijk. Als de verordening namelijk leidt tot een concreet uitvoeringsbesluit, kan de betrokkene bij de bestuursrechter de rechtmatigheid van dat besluit en van de onderliggende verordening aanvechten. De rechter kan de verordening dan zo nodig niet verbindend verklaren. Bovendien kan de ondernemer terecht bij de civiele rech-

## Verhagen

ter. Ik ben het op zich met de heer Asscher eens dat een eenvoudiger stelsel de voorkeur verdient, maar het ligt nu eenmaal zo en ik denk dat het in de praktijk goed uitvoerbaar is.

De heer Asscher vroeg ook of ik bereid ben om een convenant met de VNG te sluiten om zo min mogelijk algemeen verbindende vaststellingen te laten uitvaardigen waartegen geen beroep mogelijk zou zijn. Ik vind het dus een goede suggestie om met de VNG om tafel te gaan, niet alleen vanwege hetgeen ik eerder naar voren bracht, maar ook om de VNG een herkenbare rol te geven bij de uitvoering van dit wetsvoorstel. De VNG heeft een belangrijke coördinerende rol voor gemeenten. De VNG stelt modelverordeningen op om onnodige verschillen tussen gemeenten te voorkomen. Ik kan me voorstellen dat ook voor de uitvoering van dit wetsvoorstel bepaalde kaders worden ontwikkeld. Naast de al voorziene handreiking valt wellicht ook te denken aan een modelverordening of standaardbesluit; in elk geval een instrument dat bezwaar en beroep mogelijk maakt. Ik ben graag bereid om in contact te treden met de VNG om te bezien hoe we op dit punt een effectieve uitvoering van het wetsvoorstel kunnen bevorderen.

De heer Asscher vroeg ook hoe ik aankijk tegen de uitvoering van de motie-Ten Hoopen/Vos en hoe ik die wil aanpakken. De heer Asscher heeft al aangekondigd dat ook in deze Kamer een motie tegemoet kan worden gezien als ik niet bereid ben die motie uit te voeren. De genoemde motie van de Tweede Kamer verzoekt de regering om een onafhankelijk onderzoek te doen naar de omvang van oneerlijke concurrentie binnen het hoger onderwijs en onderzoek en de vraag naar de wenselijkheid om delen van het hoger onderwijs en onderzoek onder de wet Markt en Overheid te brengen. Dat laatste is nu duidelijk niet het geval. Mijn voorganger heeft deze motie tijdens de behandeling weliswaar ontraden, maar heeft ook toegezegd om de inhoud van de motie over te brengen aan de collega van OCW.

Ik zou daarin verder willen gaan. Ik kan de Kamer toezeggen dat ik in contact zal treden met staatssecretaris Zijlstra van Onderwijs, die hiervoor verantwoordelijk is. Samen met hem zal ik bezien op welke wijze wij het hoger onderwijs kunnen betrekken in de evaluatie van het wetsvoorstel. Mijn inzet is daarbij, te bekijken of de huidige en toekomstige sectorspecifieke regels in het hoger onderwijs effectief zijn om concurrentievervalsing op dit terrein tegen te gaan. Op zich onderschrijf ik namelijk het belang daarvan. Dit wetsvoorstel bevat geen regels ten aanzien van het hoger onderwijs, juist om dubbele regels te voorkomen, maar de andere regels ten aanzien van het hoger onderwijs moeten dan wel effectief zijn. Ook hier geldt natuurlijk dat we vanuit dezelfde bedoeling moeten opereren.

Staatssecretaris Zijlstra is bezig om de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek te wijzigen. Ik doe graag de toezegging om daarin een juridische grondslag op te nemen waardoor we met een Algemene Maatregel van Bestuur nadere regels kunnen stellen ten aanzien van de rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksbijdrage. Dat lijkt mij de juiste plaats om aandacht te besteden aan concurrentievervalsing door het hoger onderwijs. Ik ga dus graag het gesprek aan met de heer Zijlstra.

De heer Laurier heeft in zijn betoog over het probleem dat het wetsvoorstel oplost, de vrees geuit dat de Wet sociale werkvoorziening (WSW) door dit wetsvoorstel zou

worden getroffen. Hij vindt die wet ook een zeer goed middel waarmee gemeenten hun plicht tegenover de burgers kunnen waarmaken. Gemeentelijke sociale werkplaatsen bieden arbeid, producten en diensten aan. Om concurrentievervalsing bij die activiteiten te voorkomen, biedt artikel 5 van de WSW juist voldoende handvaten. Daarin staat namelijk dat gemeenten voor die activiteiten een vergoeding in rekening moeten brengen die de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord beïnvloeden. Dat staat dus al in de WSW. Die specifieke bepaling is voor mij voldoende. Het kabinet heeft bij de bepaling van dit wetsvoorstel besloten dat die bepaling in artikel 5 in de WSW de voorkeur verdient boven het onverkort van toepassing verklaren van dit wetsvoorstel. Daarom is de verplichting tot doorberekening van kosten uit dit wetsvoorstel dan ook niet van toepassing op economische activiteiten van sociale werkplaatsen. Dat laat onverlet dat de discussie over de WSW met collega Kamp ongetwijfeld ook in dit huis zal worden gevoerd, maar de vrees van de heer Laurier is dus ongegrond.

De heer Laurier heeft ook gesproken over de afvalinzameling. Ook in de toekomst blijft het mogelijk dat gemeenten die huisvuil ophalen, een publiekrechtelijke taak, zich ook op de commerciële markt voor bedrijfsafval begeven. Zij zullen daar echter op een faire manier moeten concurreren met commerciële afvalbedrijven. Dat volgt uit de hoofdregel van dit wetsvoorstel.

Voor de handhaving van gedragsregels is een onafhankelijke instantie nodig waar ondernemers met hun klachten terecht kunnen. Ook met deze taak zal de NMa worden belast. Die beschikt over de nodige onderzoeksbevoegdheden voor deze taak. Indien blijkt dat de gedragsregels overtreden worden, kan zij daartegen optreden, dwangsommen opleggen, overtredingen ongedaan laten maken en verdere overtredingen of herhaling van de overtreding voorkomen. De NMa is met al haar kennis en ervaring goed in staat om deze taak op dit terrein goed uit te voeren.

De fracties van zowel de VVD als het CDA vragen of ik zeker kan stellen dat voor de toenemende taken die hierdoor ontstaan voor de NMa, ondanks de krappe situatie op de rijksbegroting voldoende budget beschikbaar wordt gesteld. Ja. De NMa heeft in een uitvoerings- en handhavingstoets op dit wetsvoorstel aangegeven hoeveel budget zij nodig heeft om de wet goed te kunnen uitvoeren. Dat budget is gereserveerd in de begroting en zal door de NMa ook volledig worden ingezet om te zorgen voor een effectieve handhaving van de gedragsregels.

De VVD-fractie vroeg speciaal naar een casus waarin bleek dat een overheidsinstelling met algemene middelen economische activiteiten verrichtte tegen zeer lage tarieven. Zij vroeg welke overheidsinstelling dit was en welke maatregelen zijn genomen om dit oneigenlijke gebruik van overheidsmiddelen tegen te gaan. De zaak betrof een klacht van een eigenaar van een sportzaal over een gemeente. Laat ik zeggen dat die gemeente in de Randstad gelokaliseerd is, het is zeker niet de gemeente waar de vrager vroeger activiteiten ontplooidde. Die gemeente hanteerde zeer lage tarieven voor de verhuur van gemeentelijke sportzalen. Er is inderdaad een onderzoek van de NMa geweest. Daaruit bleek dat de korting die de betreffende gemeente gaf op de normale uurtarieven, door de gemeente als subsidie in het kader van het gemeentelijk welzijnsbeleid is aangemerkt. Het is dus in het kader van de subsidie op die manier naar voren gebracht. Daardoor heeft de NMa geconcludeerd dat zij daartegen niet

## Verhagen

kon optreden. Voor zover mij bekend, ook uit contacten met de NMa, zijn er geen andere klachten tegen deze gemeente ingediend.

De VVD-fractie vraagt daarnaast of ik bij de VNG en de gemeenten erop wil aandringen dat bij de reguliere rechtmatigheidscontrole expliciet de naleving van deze wet vermeld wordt en dat gedetailleerd verslag wordt gedaan van alle gevallen waarin deze wet naar de mening van de accountants tekort wordt gedaan. Er moet een normenkader in acht worden genomen bij de rechtmatigheidscontrole van gemeenten, voor zover die gerelateerd is aan het financiële beheer. Dit normenkader wordt door de gemeenten zelf opgesteld. Het wetsvoorstel Markt en overheid dat wij vandaag behandelen, kan financiële effecten voor een gemeente hebben en moet dus worden opgenomen in het normenkader. Hierdoor wordt het wetsvoorstel dus al expliciet meegenomen bij de rechtmatigheidscontroles van gemeenten. Ik ga ervan uit dat dit voldoende afgedekt is, maar ik ben bereid om dit punt nog eens expliciet onder de aandacht van de VNG en de afzonderlijke gemeenten te brengen in de reguliere contacten die wij op dit punt zullen hebben.

Dan kom ik tot het doorwrochte betoog van de geachte senator Reuten van de SP. Ik weet niet of het een tekstexegese was, maar de gehanteerde terminologie kreeg zeer nadrukkelijk aandacht. Hij vroeg specifiek om te komen tot een nadere precisering van de term "concurrentie" en aanverwante termen.

Voordat ik op die termen inga, merk ik in het algemeen op dat de wetgeving naar haar aard heel vaak invulling in rechtspraak en jurisprudentie krijgt en ook vergt. Dat geldt voor het Europese en het nationale mededingingsrecht. Het is in wezen een dynamisch proces. Het is niet altijd mogelijk om alle wetgevingsbegrippen tot in alle nuances vast te leggen. In het algemeen geldt dat begrippen die in het spraakgebruik een duidelijke betekenis hebben, niet in een wettelijke definitie behoeven te worden omschreven. Ik heb niet de indruk dat er sprake is van een specifiek probleem ten aanzien van de begrippen waarop de heer Reuten doelt of een specifieke noodzaak om die begrippen juridisch nader af te bakenen. Bovendien zou opnemen in de Mededingingswet van eigen definities, die dus preciezer zijn dan de definities die zijn gebruikt in het Europese recht, daarmee tegelijkertijd frictie opleveren en leiden tot onduidelijkheid, die de heer Reuten met mij wil voorkomen. Daarmee zou het ook leiden tot rechtsonzekerheid in juist de nationale uitvoeringspraktijk, die geënt is op het Europese mededingingsrecht. De uitvoeringspraktijk, ook de nationale uitvoeringspraktijk, is daarop geënt.

In het verlengde van die algemene opmerking ben ik van mening dat het niet wenselijk is om "concurrentie" in de Mededingingswet te definiëren. Ik denk dat daar geen behoefte aan is en tegelijkertijd zou het tot rechtsonzekerheid of onduidelijkheid aanleiding kunnen zijn.

Evenmin zie ik aanleiding om de naam "Mededingingswet" te wijzigen in "Concurrentiewet". Eerder is in de schriftelijke reactie aangegeven dat "mededinging" en "concurrentie" op zich synoniemen zijn, maar de naam "Mededingingswet" is voor iedereen een duidelijke aanduiding van die wet. Een wijziging van de naam in "Concurrentiewet" zou op dit moment eerder leiden tot verwarring en nadere vragen dan tot een verdere verduidelijking. Maar misschien wordt die appreciatie niet geheel door de heer Reuten gedeeld.

Daarnaast klopt het dat gelijke concurrentieverhoudingen, waar de heer Reuten in zijn betoog specifiek op inging, niet de doelstelling is van de bestaande Mededingingswet.

Dit wetsvoorstel bevat dus ook een nieuw element, namelijk het bevorderen van gelijke concurrentievoorwaarden voor overheden die economische activiteiten verrichten en overheidsbedrijven enerzijds en concurrerende private ondernemingen anderzijds. Tussen die overheden en overheidsbedrijven enerzijds en de private ondernemingen anderzijds bestaat dus wel degelijk een strijd om het marktaandeel. Dat is eigenlijk de hele essentie van hetgeen wij hier proberen te regelen. Het doel van dit wetsvoorstel is te bevorderen dat die strijd, als die al plaatsvindt, zich onder gelijke voorwaarden afspeelt.

Misschien is de term "concurrentievoorwaarden" minder lastig te operationaliseren dan "concurrentieverhoudingen". Voor het geheel verbannen van de term "concurrentieverhoudingen" zie ik geen aanleiding. Wij dienen bij het gebruik van die term uiteraard duidelijk te maken wat daaronder precies wordt verstaan. Ik acht het ook in dit geval wenselijk om de nodige nauwkeurigheid te betrachten.

Ik ben het uiteraard van harte eens met de opmerking dat misleidende terminologie in wetgerelateerde teksten vermeden moet worden. Dat zou anders haaks staan op de bedoeling waarmee in dit huis wetgeving vaak wordt beoordeeld.

De bezwaren die de geachte senator Reuten naar voren brengt tegen de term "gelijk speelveld" zijn mij niet helemaal duidelijk. Zoals door de SP terecht wordt opgemerkt, wordt met die term in de toelichting bij het wetsvoorstel bedoeld op de doelstelling om gelijke concurrentieverhoudingen te bevorderen tussen overheden die economische activiteiten verrichten en overheidsbedrijven enerzijds en private ondernemingen anderzijds. Ik begrijp dus niet geheel wat de heer Reuten naar voren bracht. Ik heb eerder wel opgemerkt dat gelijke concurrentieverhoudingen door dit wetsvoorstel een nieuw element is in de Mededingingswet.

**De heer Reuten (SP):**

Ik wil het nog even proberen. De minister zegt: gelijke concurrentieverhoudingen zijn niet de doelstelling van de Mededingingswet in het algemeen, maar wel van dit wetsvoorstel.

**Minister Verhagen:**

Ja, dat wordt nu toegevoegd.

**De heer Reuten (SP):**

In het nader voorlopig verslag staat: "Onder gelijk speelveld verstaan wij hier gelijke concurrentieverhoudingen." Je kunt dus niet in zijn algemeenheid zeggen dat de doelstelling van het regeringsbeleid een gelijk speelveld is. Immers, de minister zegt dat gelijke concurrentieverhoudingen niet de doelstelling van het beleid in het algemeen zijn. Je kunt er niet omheen de termen duidelijk te definiëren. Dit is namelijk inconsistent. Je kunt niet zeggen dat gelijke concurrentieverhoudingen niet de doelstelling zijn van de Mededingingswet, terwijl een gelijk speelveld dat wel is. Immers, die zijn als identiek gedefinieerd.

**Minister Verhagen:**

Er wordt een nieuw element aan de Mededingingswet toegevoegd, namelijk de gelijke concurrentieverhoudin-

## Verhagen

gen tussen overheden die economische activiteiten verichten, en private ondernemingen. Dat kun je een gelijk speelveld noemen. Het is een nieuw element, omdat het in de basis van de Mededingingswet niet zo voorkomt. Daarom is het expliciet als nieuw element opgenomen. Het is voldoende duidelijk wat wij wensen. Een extra verduidelijking vindt niet plaats. Als wij te zeer gaan afwijken van hetgeen in Europees verband gebruikelijk is – daarop is onze nationale mededingingspraktijk gebaseerd – dan maken wij het eerder onduidelijker dan duidelijker. Waar het expliciet nodig is, hebben wij het nieuwe element toegevoegd. Als wij echter van de weeromstuit alles op een andere wijze gaan formuleren dan in het Europese recht gebruikelijk, dan creëren wij meer onduidelijkheden dan duidelijkheden. Ik zie dus geen aanleiding voor een algehele herziening van de terminologie. Voor zover het in mijn vermogen ligt, zal ik het gebruik van ondubbelzinnige terminologie op het terrein van mededingingswetgeving bevorderen.

Onder andere de VVD-fractie heeft gewezen op het risico van een hiaat doordat de wet na vijf jaar vervalst. Mij is gevraagd om mij in te zetten voor tijdelijke wetgeving. Ik ben het uiteraard eens met de algemene optie dat een hiaat zeer ongewenst zou zijn. Als wij zeggen dat dit wetsvoorstel ertoe dient om concurrentievervalsing door overheden te voorkomen, dan kan dat geen tijdelijke zaak zijn. Er is voorzien in een evaluatie na drie jaar, ook om voldoende de tijd te hebben voor besluitvorming over verlenging van de geldigheidsduur van de gedragsregels. De wettelijke mogelijkheid om bij Algemene Maatregel van Bestuur de geldigheidsduur te verlengen, helpt ook om een hiaat na vijf jaar te voorkomen. Voor die AMvB geldt een voorhangverplichting.

Ook de SP-fractie heeft aandacht gevraagd voor die horizonbepaling. Ik kom daar nog op terug, maar zeg nu al toe dat de wetgeving voor verlenging van de geldigheidsduur tijdig zal worden voorgehangen, dus nadat het evaluatieverslag in het parlement is behandeld, maar ruim voor de afloop van de vijfjaarstermijn. De heer Reuten stelde dat de horizonbepaling van het wetsvoorstel in relatie tot de motie-Jurgens enige verduidelijking behoefde. Concreet vroeg hij om twee toezeggingen. Ten eerste om niet opnieuw te zondigen. Ten tweede om bij wijze van aflaat een wetswijziging te entameren die ervoor zorgt dat de bewuste Algemene Maatregel van Bestuur bij wet wordt bekrachtigd of ingetrokken. Uiteraard ben ik blij dat senator Reuten ook hier een metafoor gebruikt, zodat het wat minder zwaar wordt, althans de discussie. Ik begrijp waar hij heen wil. Ik constateer dat hij zich niet heeft laten overtuigen door het uitvoerige antwoord in de voorlaatste schriftelijke ronde. Dat is jammer, maar daar moeten wij geen breekpunt van maken. Ik zie zijn uitgestoken hand en wil bekijken of ik er een handreiking van mijn kant tegenover kan stellen om elkaar in het midden te treffen. Zonder het risico op een wettelijk hiaat te vergroten wordt de wijziging van de werkingsduur ook bij formele wet geregeld. Onder omstandigheden zal de wijziging direct bij formele wet kunnen gebeuren, dus zonder voorafgaande AMvB. Ik zeg toe dat ik voor wijziging van die werkingsduur een wetsvoorstel in procedure zal brengen. Als in de toekomst wetgeving aan de orde is die vergelijkbaar is met het onderhavige wetsvoorstel, dan zal ik zeker kiezen voor de aanpak die senator Reuten naar voren heeft gebracht. In de mij resterende periode in deze functie, maak ik die aanpak graag tot de mijne. Op beide punten kom ik hem graag tegemoet.

De CDA-fractie vroeg de eerder genoemde aandachtspunten bij de evaluatie van de wet te betrekken. Ik hecht er net als de CDA-fractie aan om bij de evaluatie goed te bezien of de wet effectief is en of aanscherpingen wenselijk zijn. Ik ben dus ook graag bereid om de aandachtspunten van de CDA-fractie, de ChristenUnie en de SGP bij de evaluatie van de wet te betrekken.

Het wetsvoorstel biedt een stap in de goede richting voor het stellen van voorwaarden waaronder de overheid kan concurreren met het bedrijfsleven. Ik weet dat wisselend wordt gedacht over het antwoord op de vraag of dit wetsvoorstel nu werkelijk de schoonheidsprijs verdient, maar ik pleit er zeer nadrukkelijk voor om dit wetsvoorstel aan te nemen. Het alternatief is namelijk dat wij weer minimaal vier jaar verder zijn voordat er iets gebeurt op dit terrein. In ieder geval kunnen wij nu voor sommigen een toereikende stap en voor allen, hoop ik, een goede eerste stap zetten met het aanpakken van de kern van het probleem en dat is het buiten spel zetten van het bedrijfsleven door concurrentievervalsing door de overheid.



**Mevrouw Sylvester (PvdA):**

Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording in eerste termijn. Ik heb goed naar de beantwoording geluisterd en vond deze duidelijk.

De fractie van de Partij van de Arbeid heeft in haar inbreng twee thema's centraal willen stellen. Ik vind het van belang om dat kader nog even te schetsen. Aan de ene kant wenst mijn fractie de autonomie en het medebewind intact te houden. Zij vindt het noodzakelijk dat er erkenning blijft bestaan voor de lokale autonomie. Aan de andere kant hebben wij gezegd dat wij vinden dat overheden eigen commerciële activiteiten niet met belastingmiddelen zouden mogen subsidiëren. Volgens mij is iedereen het daarmee eens, ook de fractie van GroenLinks. Ook de heer Laurier heeft volgens mij gezegd dat hij dat principe onderschrijft.

De minister heeft het woord "symboolwetgeving" al genoemd en naar onze mening is daar sprake van. Het is symboolwetgeving omdat het hart uit het wetsvoorstel is geamendeerd. De vraag is dan ook gerezen waar het over gaat. Is aanvullende wetgeving nodig? Waar wil je die dan een plaats geven? En wat houdt het amendement waarmee het hart uit het wetsvoorstel is gehaald, nou precies in? Ik heb kunnen beluisteren dat de minister stelt dat hij niet tornt aan autonomie en medebewind. Eigenlijk erkent hij daarmee de lokale autonomie. Het is bijzonder prettig om te horen dat wij dat als gelijk uitgangspunt hebben. Hij heeft ook gezegd dat hij van mening is dat niemand wil dat publieke gelden worden ingezet voor concurrerende activiteiten. Ik constateer dan ook dat de zaken die de fractie van de Partij van de Arbeid belangrijk vindt, ook door de regering belangrijk worden gevonden. Wat ik van de minister zou willen weten, is wat de burger nou in zijn of haar portemonnee merkt van het feit dat de overheden deze taken niet meer gaan verrichten en dat het bedrijfsleven deze taken op een efficiëntere, effectievere en adequatere wijze gaat uitvoeren. Ik wil hier toch graag een reactie op, want wellicht heeft de minister daar ideeën over.

Het manco om de gedragsregel een plaats te geven in de Gemeentewet is de uitoefening van het toezicht. Er is een onafhankelijk toezichthouder nodig en die is bij de Gemeentewet lastig te regelen. Ik wil van de minister nog even scherp horen hoe het precies zit met de afbakening

van de Europese regels. De minister weet immers ook zelf dat jaren van voorbereiding ervoor hebben gezorgd dat de Europese regels een bepaalde inhaalslag hebben gemaakt. In mijn inbreng heb ik al geschetst dat dit wetsvoorstel van de vorige eeuw dateert. Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de eerlijke concurrentieverhoudingen, dateert uit 2002. Dat is dus al bijna tien jaar oud. De kleinere activiteiten vallen inmiddels ook onder de Europese regels. Daarmee is het punt van het toezicht geregeld. Je zou ook kunnen betogen dat de rol van de NMA in dezen strijdig zou kunnen zijn met autonomie en medebewind van gemeenten. Op dit punt krijg ik dus graag nog een reactie van de minister: hoe zit het bij de Europese regels en de door mij geschetste context met de afbakening?

Mijn tweede punt is de reikwijdte van het amendement-Ten Hoopen/Vos. Ik heb aangegeven dat mijn fractie ervan uitgaat dat het amendement inhoudt dat de autonomie volledig wordt gerespecteerd. Ook de minister heeft dat gesteld. Hij heeft ook aangegeven dat een ondernemer eventueel in beroep zou kunnen gaan bij de bestuursrechter. Ik moet zeggen dat ik uitkijk naar de praktijk en naar de aantallen. Ik ben benieuwd hoeveel ondernemers naar de bestuursrechter zullen gaan en wat de uitspraken dan zullen zijn. In mijn fractie bestaat immers wel de behoefte om precies te weten te komen wat er aan de hand is. Het onderzoek waarop de minister de cijfers baseert, is oud. Ook in dit hele debat merk je dat het noodzakelijk is dat er duidelijkheid komt: waar hebben wij het nu precies over? Aan de ene kant zegt de minister dat hij dit niet wil bagatelliseren, maar aan de andere kant zien wij heel oude onderzoekscijfers en heeft in de EU een bepaalde ontwikkeling plaatsgevonden op het punt van de Europese regelgeving. De PvdA-fractie wil dus gewoon weten of deze regels effectief zijn en of er echt iets te regelen valt.

De PvdA-fractie kijkt dus uit naar die praktijk. Dat betekent dat wij groen licht zullen geven voor dit wetsvoorstel; wij zullen daarvoor stemmen.

De heer **Reuten** (SP):

Mijnheer de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoorden. In verband met de beschikbare spreektijd heb ik zojuist misschien niet duidelijk gezegd – volgens mij wel in het voorlopig verslag – dat er geen verschil van mening is over de door de minister aan het begin van zijn eerste termijn geformuleerde uitgangspunten en doelstellingen van het wetsvoorstel. Indien de overheid met private bedrijven in concurrentie treedt, moet dat gebeuren onder gelijke concurrentievoorwaarden; daarover bestaat dus geen verschil van mening. Dat is de lijn. Verder gaat het dan alleen nog om een paar punten van de uitwerking.

Ik begin met de kwestie van de definities. Ik vind dat de wetgeving zo helder mogelijk moet zijn. De rechter komt eraan te pas als er onduidelijkheden zijn, maar ik vind dat de wetgever zoveel mogelijk moet vermijden dat de rechter er überhaupt aan te pas komt. Ik vind het in zekere zin armoede dat er in de EU een uitgebreide jurisprudentie op dit gebied is, juist omdat in de EU ook geen definitie wordt gegeven van "concurrentie", zoals de minister heeft aangegeven in de memorie van antwoord. Er wordt dus eigenlijk gezegd: rechters, zoeken jullie het maar uit. Ik vind dit een zwakte van de wetgever. Ik hoop dat de minister er vanavond nog over wil nadenken dat wij als wet-

gever toch zoveel mogelijk duidelijkheid moeten scheppen en definities moeten geven. Dan gaan wij misschien toch een keer onderuit en dan moet de rechter eraan te pas komen.

Toch nog even over het gelijke speelveld. Het heet zo te zijn. Ik vind het een afschuwelijke term, die metafoor, maar bon, die heeft nu een keer ingang gevonden. Wij streven dus naar een gelijk speelveld. Streven wij ook naar gelijke concurrentievoorwaarden? Nee, zegt de minister daar streven wij niet naar, althans niet in het algemeen, maar wel in de relatie tot de overheid. Als je dan ten derde zegt, zoals de minister doet in de nadere memorie van antwoord, onder gelijk speelveld verstaan wij eigenlijk gelijke concurrentieverhoudingen, dan is er toch een inconsistentie. Dit komt doordat de termen niet duidelijk zijn gedefinieerd. Als de termen duidelijk gedefinieerd zijn, vis je die inconsistentie eruit. Je kunt niet tegelijkertijd zeggen, wij streven in het algemeen naar een gelijk speelveld, gelijk speelveld is gelijk aan gelijke concurrentieverhoudingen, maar wij streven niet in het algemeen naar gelijke concurrentieverhoudingen. Dat is inconsistent.

Ik zou graag zien dat de minister probeert een voorlopige notitie over die terminologie op te stellen. Misschien kunnen wij daarover hier eens van gedachten wisselen in de commissie voor Economische Zaken of plenair. Dan kunnen wij kijken of wij daarmee verder kunnen komen. Als de conclusie dan is dat wij er niet verder mee komen, stoppen wij het proces. Ik pleit ervoor dat wij "proberenderwijs" kijken of wij helderheid kunnen scheppen.

Ik dank de minister voor zijn toezegging met betrekking tot de delegatiebepaling, artikel IV, waarbij de betreffende Algemene Maatregel van Bestuur, als die er mocht komen, wordt omgezet in een formele wet. Die aflaat is dan geheel verdiend. De minister heeft gezegd dat hij het in het vervolg altijd zo zal oplossen. Dus hij zondigt niet meer en dan zijn wij helemaal klaar.

Overigens zullen wij voor het wetsvoorstel stemmen.

De heer **Laurier** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoorden. Ik wil beginnen met een misverstand weg te nemen. Ik ben geen voorstander van oneigenlijke concurrentie. Er wordt ook gesproken over valse concurrentie, maar ik spreek over oneigenlijke concurrentie. Volgens mij zit daar verschil tussen, maar ik zal geen boeiende exegese houden zoals de heer Reuten deed. Het is echter niet duidelijk of en in welke mate het voorkomt. Het aantal klachten zegt niets en het is ook niet duidelijk of de huidige regelgeving niet volstaat.

Ik wil nog een tweede misverstand wegnemen. Ik ben niet tegen de markt in het algemeen of tegen marktprincipes. Sterker nog, bij sommige diensten pleit ik er juist voor dat die door de markt worden gedaan, omdat de burger soms ook wat te kiezen wil hebben.

Ik dank de minister voor de verheldering op het punt van de WSW. Artikel 5 is voldoende en het maakt niet uit of het een gemeentelijk bedrijf is, een bedrijf in een gemeenschappelijke regeling of in een overheids-bv. Die varianten kennen wij allemaal. Er blijven twee kernelementen over; daarover is al gesproken in een interruptiedebatje. Ja, je kunt publieke taken hebben, maar dat wil nog niet zeggen dat die publieke taken ook publiek moeten worden uitgevoerd. Je ziet in de gemeentelijke praktijk



## Laurier

dat publieke taken privaat worden uitgevoerd. Dat komt op tal van terreinen voor.

Stel dat een gemeente besluit om een publieke taak ook publiek uit te voeren. Ik zou graag horen dat het simpele feit dat het ook privaat kan worden uitgevoerd geen reden is om dat als oneigenlijke concurrentie te beschouwen. Ook zou ik graag horen dat daarvoor niet iedere keer een uitgebreid besluit moet worden genomen dat het om publieke dienstverlening gaat. Daarmee stort je, gezien de hybride praktijk op gemeentelijk, provinciaal en ander decentraal overheidsniveau, een enorme administratieve rompslomp over die overheden uit. Het zal toch niet zo zijn – daarbij gaf ik steeds het voorbeeld van de gemeentereiniging – dat nu de gemeente Rotterdam voor het gemeentelijk havenbedrijf een apart besluit moet gaan nemen dat het hierbij gaat om een economische activiteit van algemeen publiek belang. Dat had namelijk ook privaat of op een ander manier kunnen worden uitgevoerd. Op dat punt krijg ik graag de verzekering van de minister.

Ook mijn volgende punt over de autonomie van gemeenten heeft met die interpretatie te maken. Ik kom zelf uit gemeenteland; autonomie is mij dus uit het hart gegrepen. Soms kan het echter ook verwarring scheppen. Stel dat de ene gemeente tegen een dienst zegt: dit is typisch een economische activiteit in het algemeen belang. Stel dat de buurgemeente precies het tegenovergestelde doet. Als het daarop wordt gebaseerd, wat is dan de situatie? Hoe acht de minister dan de helderheid? Wat betekent dat in feite in het geval van eventuele beroepsprocedures? Ook op dat punt vraag ik de minister om helderheid.

□

De heer **Asscher** (VVD):

Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn zeer uitgebreide beantwoording van de vragen van de VVD-fractie. Ik heb de minister in de loop van de afgelopen vier jaar in verschillende toonzettingen met deze Kamer zien debatteren en ik ben gewend dat hij er soms wel eens geharnast in zit. Ik zie dat hij vandaag, ongetwijfeld door de kracht van het argument, met een flexibiliteit naar voren komt die ik hier niet vaak heb aangetroffen. Dat doet mij deugd, want de VVD-fractie heeft toch een lange weg doorgemaakt in de verwerking van dit wetsvoorstel. Mede door dat zogenaamde destructieve amendement leek het erop dat wij moesten besluiten dat de kwaliteit van wetgeving en de hardheid van dit wetsvoorstel onvoldoende waren en dat wij onze twijfels daarover toch ernstig duidelijk moesten maken.

Door de schriftelijke behandeling is slechts een deel van die zorgen weggenomen. Door de toezeggingen van de minister in de mondelinge behandeling van heden is de stelling "een kwart ei is beter dan een lege dop" echter geworden tot "driekwart ei". Met die toezeggingen kunnen wij een heel eind komen.

Ik zal niet alle twaalf toezeggingen behandelen; de meeste zijn adequaat toegezegd en afgehandeld. Daarom kan ik de minister alleen vragen of hij de Kamer nog te zijner tijd schriftelijk wil informeren over zijn overleg met staatssecretaris Zijlstra over het bekende onderwerp van het hoger onderwijs en over zijn overleg met de VNG inzake een eventuele modelverordening en de manier waarop de VNG zijn benadering accepteert.

In tegenstelling tot mijn geachte collega Sylvester vind ik het juist zo mooi dat dit wetsvoorstel een aantasting is

van de autonomie van het medebewind van overheden. Ik vind het mooi, omdat die overheden niet meer 100% vrij zijn om op dit ene gebied te doen en te laten wat ze oorspronkelijk wel konden.

Daarmee kom ik bij de conclusie van de VVD-fractie. Samen, in goed overleg met de minister, hebben wij een lange weg afgelegd van "dit moesten wij maar niet doen" naar "dit is zo onvoorstelbaar belangrijk voor het level playing field, het gelijke speelveld tussen bedrijven die van de overheid komen en het vrije bedrijfsleven, dat wij dit wetsontwerp zullen steunen". Ook de transparantie, een van de doelstellingen, wordt gewaarborgd door de manier waarop de toezeggingen zijn gedaan. Ik moet zeggen dat het mij veel deugd doet dat in het overleg tussen Kamer en regering, door de heldere toezeggingen van de minister, de mogelijkheden van deze wet voor het bedrijfsleven dermate zijn opgerekt, dat wij de vrije concurrentie van het bedrijfsleven met deze bedrijven met vertrouwen tegemoet kunnen zien.

□

De heer **Essers** (CDA):

Voorzitter. Ik spreek wederom namens de fracties van het CDA, de ChristenUnie en de SGP. Dit wordt dus wederom een heel christelijke inbreng. Ik dank de minister voor zijn heldere antwoorden op onze vragen. Wij hadden een vijftal punten, ik zal ze successievelijk nalopen.

Om te beginnen de bestuurlijke autonomie en de kwestie van de rechtsbescherming. Ik ben blij met de toezegging van de minister dat hij nadrukkelijk zal monitoren of er al dan niet oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de uitweg van besluitvorming via een algemeen verbindend voorschrift. Ik vind de opstelling van VNO-NCW en MKB-Nederland, die met vrouwen de praktijk tegemoetzien, belangrijk op dit terrein. We zullen wel met de minister kritisch moeten kijken naar hoe dit zich in de praktijk daadwerkelijk gaat voltrekken.

Het tweede punt is de fiscale positie van de overheidsbedrijven. Collega Reuten vroeg mij om toe te lichten wat dit wetsvoorstel daarmee te maken heeft. Dit wetsvoorstel schrijft overheidsbedrijven voor om ten minste de integrale kostprijs door te berekenen. Maar men kan dus ook een hoger bedrag in rekening brengen. Doordat overheidsbedrijven zelden vennootschapsbelasting hoeven te betalen, kunnen zij afnemers een lagere prijs in rekening brengen, om hetzelfde bedrag over te houden als wél vennootschapsbelastingplichtige bedrijven. Ze kunnen dus winst maken, omdat zij geen vennootschapsbelasting hoeven te betalen, en zij kunnen een lager bedrag in rekening brengen. Dat is de koppeling tussen de belasting en deze overheidsbedrijven. Daarom ook dringen wij al heel lang aan op regelgeving op dit terrein. Ik ben blij dat het kabinet voornemens is om nog vóór de zomer voorstellen in te dienen. Ik zou dit graag koppelen aan de toezegging van de minister om de AMvB met betrekking tot de kostprijsberekening voor te hangen. Voor belastingheffing moet je namelijk de winst van een overheidsbedrijf kunnen bepalen; het is dus heel belangrijk om de kostprijs op een goede manier te kunnen bepalen. Ik zie een duidelijke link tussen de AMvB, die nu gelukkig wordt voorgehangen, en de belastingheffingsuitbreiding van de overheidslichamen.

Ik ga verder met de positie van de indirecte overheidsbedrijven. In het belastingrecht kennen we het adagium "substance over form": het gaat om de daadwerkelijke re-

## Essers

aliteit, de juridische huls moet niet uitmaken. Ik zou ook in dit verband deze parallel willen trekken. In het voorbeeld van het vuilverwerkingsbedrijf, dat direct onder de overheid hangt waardoor het een direct overheidsbedrijf is, zie ik qua substance geen verschil met de situatie waarin daarvan een bv wordt gemaakt, met een 100%-aandeel van diezelfde overheid. Als je dan een verschillende behandeling toepast, is dat form over substance. De minister heeft mij wel overtuigd met zijn uitleg van de bepaling in de wet dat er geen bevoordeling mag zijn door de overheid van een indirect bedrijf. Als een indirect overheidsbedrijf een kostprijs lager dan de integrale kostprijs hanteert, mag dat volgens de minister doorgaan als het bedrijf zegt: dat komt door de marktpositie en niet door het feit dat ik word bevoordeeld door de gemeente of welke overheidsinstelling dan ook. Daarmee ben ik het eens, maar ik wil het graag ook omdraaien. We moeten particuliere bedrijven niet achterstellen, maar het is ook niet de bedoeling om directe overheidsbedrijven achter te stellen. Door te bepalen dat directe overheidsbedrijven altijd de integrale kostprijs in rekening moeten brengen, ontzeg je ze eigenlijk de mogelijkheid – die indirecte overheidsbedrijven dus wel hebben – om een lager bedrag in rekening te brengen omdat de marktsituatie dat nu eenmaal meebrengt. Ik pleit er daarom voor dat ook directe overheidsbedrijven mogen zeggen: mijn integrale kostprijs is vanwege de marktsituatie hoger dan het bedrag dat ik op dit moment in rekening breng. Dan ben je zakelijk bezig, zowel bij de directe als de indirecte overheidsbedrijven.

De heer **Laurier** (GroenLinks):

Het betoog van de heer Essers spreekt mij aan. Hij legt nu een relatie tussen directe en indirecte overheidsbedrijven. Wij hebben natuurlijk ook nog te maken met particuliere bedrijven. Het is niet ongebruikelijk dat bij concurrentie contracten met gemeenten eerder wat goedkoper worden vastgesteld, waarna later de werkelijke kosten in rekening worden gebracht. Zo trekt men een stukje markt erbij. Heeft de heer Essers, gezien de creativiteit die hij net tentoonspreidde, ook daarvoor nog een oplossing?

De heer **Essers** (CDA):

Het is nu te laat om daarvoor ook meteen een oplossing te bedenken. Wij willen in alle gevallen een arm's-length-verhouding. Het moet een zakelijke verhouding zijn. Omdat er nu eenmaal sprake is van de specifieke situatie van een overheidsbedrijf, is dat wat lastig vast te stellen. Dit wetsvoorstel biedt daar een mogelijkheid toe; het is een stap in de goede richting. Met de minister denk ik dat het heel belangrijk is om de ervaringen die wij ermee opdoen, goed in kaart te brengen. Over de nu gestelde periode van drie jaar, moeten wij goed bekijken wat wij ervan kunnen leren en welke volgende stap we kunnen zetten. Voorlopig ga ik er nog van uit dat de overheidsinstellingen te goeder trouw handelen. Daar waar blijkt dat men toch wat makkelijk gebruikmaakt van de escapes die deze wetgeving lijkt te bieden, zal de monitoring en uiteindelijk ook het standpunt van de NMa en de rechter een corrigerende werking hebben.

Tot slot. Op de punten die ik heb aangehaald, heeft de minister toegezegd dat de evaluatie er uitdrukkelijk betrekking op zal hebben. Namens de drie fracties waarvoor ik spreek, mag ik aankondigen dat wij voor zullen stemmen.



Minister **Verhagen**:

Voorzitter. Ik dank de geachte senatoren voor hun in zijn algemeenheid positieve bejegening van mijn beantwoording in eerste termijn. Ik dank hen ook voor de aankondiging dat dit wetsvoorstel, los van de toonhoogte waarmee ik het heb verdedigd, op brede steun kan rekenen.

Mevrouw Sylvester vroeg nog eens specifiek om aan te geven wat de burger eigenlijk merkt van dit wetsvoorstel. Dat is een heel essentiële vraag. In zijn algemeenheid is het belangrijkste dat er zekerheid is dat belastinggeld – de burger is verplicht om dit te betalen, heeft niet de keuze om dat niet te doen – wordt gebruikt voor puur publieke taken; dat is een groot goed. Verder is het belangrijk dat het vrij besteedbare geld van consumenten voor goederen en diensten die niet van algemeen belang zijn, op een vrije wijze kan worden besteed door die burger. Ik denk dat het rechtvaardiger is dat de burger niet verplicht hoeft te betalen voor zaken die niet van algemeen belang zijn, maar dat hij er zelf voor kan kiezen of hij daar zijn vrij besteedbare geld voor wil zetten of niet. Op zich zullen de effecten, los van de efficiency, op de prijzen voor de consument dus beperkt zijn. Het wetsvoorstel zal met name meer kansen scheppen voor het midden- en kleinbedrijf. Ik denk dat uiteindelijk – dat is niet alleen mijn opvatting als minister van EL&I, maar ook als lid van de regering in het algemeen – een sterker mkb een voordeel oplevert voor de gehele economie.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA):

Ik dank de minister. Ik heb hem verteld dat deze vraag mij triggert. Ik heb niet voor niets gevraagd wat de burger hiervan merkt in zijn of haar portemonnee. Ik wil het eigenlijk heel plat maken. De minister heeft gezegd dat de winst in een aantal zaken zit, maar dat de burger er direct in de portemonnee misschien weinig van merkt. Er is met name een voordeel voor het mkb. De minister heeft net gezegd dat in de evaluatie zal worden bekeken hoe vaak mkb-bedrijven naar de bestuursrechter stappen. Wij willen weten wat de effectiviteit van dit wetsvoorstel is. Is de minister bereid om dit specifieke aspect wat nader uit te pluizen? Dit triggert mij niet alleen. Ik vind het ook van belang dat wij over een aantal jaren kunnen zeggen dat dit wetsvoorstel in het belang is van het mkb en dat het in de praktijk de burger voordelen heeft opgeleverd. Als ik het zo beluister, zal dit wetsvoorstel worden aangenomen. Vindt de minister de voordelen voor de burger ook een belangrijk aandachtspunt en is hij bereid om dit mee te nemen? Ik vind namelijk dat er een bepaalde verantwoordelijkheid, een bepaalde importantie, bij het mkb ligt. Daar doen wij het namelijk voor.

Minister **Verhagen**:

Als een burger een baan krijgt in het mkb in plaats van dat hij op straat komt te staan doordat een mkb-bedrijf failliet gaat doordat het de concurrentie niet aankan, is het voordeel evident. Mevrouw Sylvester vroeg echter specifiek wat de burger ervan merkt ten aanzien van de prijzen. Ten aanzien van het vrij besteedbare inkomen, dus het deel dat niet via belastingen verplicht bij de burger wordt weggehaald, bestaat er volgens mij meer keuzevrijheid. Dat laat onverlet dat de burger er wat betreft de aanschaf van die bepaalde dienst of dat bepaalde product wellicht relatief weinig van merkt. Hij is echter niet langer verplicht om daarvoor geld af te dragen. Als hij de

## Verhagen

dienst of het product niet wil afnemen, doet hij dat niet. Anders zou hij de dienst of het product al via de omweg van ozb of anderszins hebben betaald.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA):

De minister zegt dat er op een aantal vlakken voordelen liggen, maar dat de directe werking in de portemonnee, zoals ik het maar even noem, gering is. Hij gaat onderzoeken hoe deze wet gaat uitwerken in de praktijk, zoals hoe vaak er naar de bestuursrechter wordt gegaan. Ik ben daar, het als hij, benieuwd naar, want dat geeft ook het nut en de zin van dit wetsvoorstel, dat hier in grote mate wordt ondersteund, aan. Is de minister bereid om te onderzoeken wat het voordeel is, wat het heeft opgeleverd, voor de burger?

Minister **Verhagen**:

Daar ben ik uiteraard toe bereid. Dat zeg ik graag toe.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA):

Dank u wel, minister.

Minister **Verhagen**:

Mevrouw Sylvester vroeg ook wat nu precies de verhouding is van dit wetsvoorstel tot de Europese regels. De Europese regels inzake staatssteun zijn van toepassing op steunmaatregelen van overheden indien die de mededinging vervalsen en de handel tussen lidstaten beïnvloeden. Daar richten de Europese regels zich op. Hiervan is volgens de Europese Commissie in elk geval geen sprake indien de staatssteun niet hoger is dan € 200.000 over drie belastingjaren. Ook beneden die grens speelt echter het probleem van concurrentievervalsing door overheden, met name op het regionale en lokale niveau. Om ook in die gevallen problemen tegen te gaan, is dus afzonderlijke nationale wetgeving nodig. Dat wordt ook expliciet zo erkend. Dat is de reden waarom wij dit wetsvoorstel hebben ingediend. Het is dus eigenlijk de aanvulling op die algemene regels.

Mevrouw Sylvester vroeg om een snelle evaluatie. Daarin zullen wij die aandachtspunten meenemen.

Ik ben zeer blij dat de geachte senator Reuten zeer nadrukkelijk stelt dat over de uitgangspunten en de bedoeling geen verschil van mening bestaat. Ik heb hem ook toegezegd dat ik graag, los van de stappen die moeten voorkomen dat we wederom een aflat moeten gaan verwerven, ook in de toekomst probeer om ondubbelzinnig te zijn wat het woordgebruik betreft. De heer Reuten heeft gevraagd om een notitie over de terminologie om daarover de discussie te kunnen voortzetten. Nu ben ik best bereid om privé, buiten deze Kamer, met de heer Reuten nog eens een debat te houden over de terminologie. Op zichzelf intrigeert mij dat ook als ik eerlijk ben. Maar wanneer ik als minister, gelet op de taakstelling van het aantal reorganisaties dat ik moet doorvoeren binnen het ministerie en gelet op het aantal ambtenaren dat bij de bezuinigingen betrokken is, nu opdracht ga geven om zo'n notitie van de zijde van het ministerie voor te bereiden, komen wij daar volgens mij niet echt verder mee, althans, in dit debat. Dit is namelijk een academische discussie, waar ik op zichzelf echt wel door getriggerd ben en die mij ook wel intrigeert. Maar ik heb al eerder gezegd dat juist het mededingingsrecht ook op Europees recht is gebaseerd, waardoor het in de praktijk eerder onduidelijkheid met zich meebrengt dan duidelijkheid, waarom het ons beiden zou gaan. In de nadere memorie van antwoord is

hierop uitvoerig ingegaan. Ik denk dat een extra notitie daaraan niets toevoegt, los even van ons gezamenlijke debat. Mocht ik na dat debat, waartoe ik de heer Reuten graag uitnodig, dat wij in de koffiekamer of op een andere plaats kunnen voeren, dan toch tot de overtuiging komen dat er veel meer in zit en dat er veel meer mogelijk is dan ik hier nu zo schets, dan ben ik alsnog bereid om het ministerie toch opdracht te geven om die wijzigingen voor te bereiden. Ik wil zo ondubbelzinnig mogelijk zijn. Als ik echt ondubbelzinnig ben, moet ik nu zeggen: nee, ik kan die notitie niet toezeggen.

De heer **Reuten** (SP):

Kunt u dan toch nog iets zeggen over het punt dat je over de onduidelijkheden die in wetten staan, tegen de rechter zegt: zoeken jullie het maar uit? Moeten wij niet zorgen voor een kwaliteit van wetten waardoor mensen zo min mogelijk naar de rechter gaan? Het kan dan misschien twee fte op uw ministerie kosten. Nee, die notitie kost u geen twee fte, het kost één fte misschien een maand. Gaat u dan eens bespreken met uw collega van Justitie hoeveel gerechtelijke procedures dit dan scheelt. Daarmee kun je ontzettend veel geld verdienen. Dus u maakt een notitie en dan heb je honderden procedures minder. Dat scheelt wat aan geld en beslag op de rechterlijke macht!

Minister **Verhagen**:

Het probleem is nu juist dat we het over de veronderstelling niet eens zijn. Ik ben het wel volledig met u eens dat de wetgever duidelijk moet zijn en zo min mogelijk onduidelijkheid moet overlaten, juist omdat je anders hele discussies krijgt over de interpretatie, over de uitspraken van de rechter. Vandaar ook dat wij hetgeen hier gewisseld wordt bij de totstandkoming van een wet en bij de wetsgeschiedenis meenemen in de vraag wat er nu wordt bedoeld is. Op het moment dat de wetgever zo duidelijk mogelijk kan zijn, ben ik het van harte met u eens dat wij dat moeten nastreven.

Maar indien wij nu een terminologie zouden gebruiken die overeenkomt met hetgeen nu gezegd wordt, namelijk dat daarmee juridische procedures kunnen worden voorkomen, deel ik die veronderstelling niet. Dat heeft onder andere te maken met het feit dat juist het woordgebruik – of het nu om concurrentie of mededinging gaat – is gebaseerd op Europese mededinging. Gaan wij nu een andere terminologie hanteren dan die welke in de rechtspraak wordt gehanteerd, dan creëren wij eerder meer procedures en meer onduidelijkheid dan duidelijkheid. Dat is de veronderstelling. Die kan fout zijn, maar dat is het verschil van opvatting tussen ons beiden.

De heer **Reuten** (SP):

Daar voeg ik nog een punt aan toe. Ik vind dat Brussel ook duidelijker moet zijn.

Minister **Verhagen**:

Goed. Dan gaan wij daar beginnen. Ik zal mijn collega van Justitie daarop aanspreken. Als ik deelneem aan de concurrentieraad, zal ik daartoe uiteraard ook zelf een poging doen.

Ik ga in op de gedachtewisseling met senator Laurier. Als een gemeente uitbesteedt aan een commercieel bedrijf, dan is dit wetsvoorstel niet aan de orde. Dat is gewoon concurrentie tussen ondernemingen. Dat is geen concurrentie tussen een overheid en een onderneming,

## Verhagen

die in dit wetsvoorstel wordt geregeld. Als een gemeente niet uitbesteedt, kan dit wetsvoorstel aan de orde zijn. Als een gemeente een activiteit zorgvuldig heeft aangemerkt als algemeen belang, is het wetsvoorstel ook niet van toepassing. Als de gemeente de activiteit niet uitvoert in het kader van een publieke taak en niet aanmerkt als algemeen belang, dan gelden de gedragsregels uit het wetsvoorstel. Dan moet er dus een integrale kostendoorberekening worden gemaakt om de oneerlijke concurrentie met ondernemingen te voorkomen. Als er dus sprake is van een publiek taak die publiek wordt uitgevoerd, dan is er geen sprake van een economische activiteit. Als er sprake is van een vaststelling van het algemeen belang, dan moet deze uitzondering worden gemotiveerd. Als het gaat om een commerciële activiteit die ook door een bedrijf kan worden uitgevoerd, dan hoort men gewoon op de normale voorwaarden te trachten dit te verwerven. Daarvoor moeten dan niet oneigenlijk belastinggeld worden ingezet.

Gemeenten moeten dus zelf bepalen of zijn bij bepaalde activiteiten gebruikmaken van de uitzondering van het algemeen belang. Dat kan inderdaad leiden tot verschillen tussen gemeenten. Daarover moeten wij op zich niet heel dramatisch doen. Een ondernemer heeft immers in meer opzichten te maken met verschillen tussen gemeenten. Het zou echter niet wenselijk zijn als gemeenten een totaal verschillende invulling zouden gaan geven aan de uitzondering van het algemeen belang. Daarom heb ik gezegd dat ik de discussie met de VNG wil aangaan over wat de heer Asscher hierover zei. Daarom wil ik hieraan ook aandacht besteden in de handreiking voor gemeenten voor de invoering en de toepassing van de gedragsregels. Dat zal ik bijvoorbeeld doen door een aantal activiteiten te noemen die logischerwijze niet of juist wel in aanmerking zouden kunnen komen voor deze uitzondering van algemeen belang. Dat zullen wij in dat kader formuleren.

**De heer Laurier (GroenLinks):**  
Zegt de minister dat bij eenmaal uitbesteede taken bij deprivatisering – dat komt ook voor – dit wetsvoorstel geen belemmering vormt?

**Minister Verhagen:**  
Dat klopt.

**De heer Laurier (GroenLinks):**  
Dat is helder. Ik heb een tweede vraag. Volgens mij zou het niet alleen voor bedrijven, maar ook voor burgers uitermate verwarrend zijn als iets in de ene gemeente een economische activiteit van algemeen belang zou zijn en bij de andere gemeente weer niet. Ik juich het dus toe als er toch enige gedragslijn in zou komen. Daarover gaat de minister met de VNG spreken. Overigens kan de VNG dit gemeenten nooit opleggen en zal het dus een vrijblijvende zaak blijven.

**Mevrouw Sylvester (PvdA):**  
Hoe stelt de heer Laurier zich dit voor? Mijn invalshoek deze middag was nu juist dat wij de gemeentelijke autonomie en het medebewind hoog moeten houden. Dat betekent dat er sprake zal zijn van diversiteit. Naarden, mijn eigen gemeente, is bijvoorbeeld een heel andere gemeente dan Amsterdam. Ik pleit ervoor om juist vanuit de gedachte van gemeentelijke autonomie en medebewind aandacht te hebben voor de diversiteit. Laat dit aan de ge-

meenteraad over en zorg ervoor dat die diversiteit juist welig kan tieren. Wat bedoelt de heer Laurier hier precies?

**De heer Laurier (GroenLinks):**  
Ik ben de laatste die zich zou willen verzetten tegen diversiteit. Op veel terreinen ligt mij dat na aan het hart. Tegelijkertijd is het zo dat als voor dezelfde activiteiten in vergelijkbare omstandigheden verschillende omschrijvingen worden gegeven, een aantal zaken heel verwarrend wordt. Dat probleem moet je proberen uit te sluiten, want dan ziet de burger op een gegeven moment door de bomen het bos niet meer.

**Mevrouw Sylvester (PvdA):**  
Volgens mij is de realiteit van vandaag niet anders. Zoals de heer Laurier weet, verschilt het per gemeente welke belasting je betaalt, welke rioolheffing je betaalt, of je wel of niet moet betalen omdat je hond op straat poept. Voor al dat soort zaken, net als voor dit onderwerp, geldt dat het aan de gemeente om dat te bepalen. Ik zie dus werkelijk niet hoe je op dit moment moet komen tot een soort gedragslijn. Nogmaals, juist de diversiteit zorgt ervoor dat gemeenten van elkaar verschillen. Dat zorgt er ook voor dat burgers zich soms vestigen in de ene gemeente en niet in de andere. Ik wil ervoor pleiten om die praktijk welig te laten tieren. Zorg voor diversiteit ...

**De voorzitter:**  
Ik wil dat het dispuut tussen de senatoren gestopt wordt.

**De heer Laurier (GroenLinks):**  
Ik had het niet over een gedragslijn, maar over enige afstemming.

**Minister Verhagen:**  
Daarom woon ik in Oegstgeest en niet in Leiden, maar dat terzijde.

Ik denk dat het overbrugbaar is. Volgens mij duidde de laatste opmerking van senator Laurier daar ook al op. Wij moeten niet dramatisch doen over bepaalde verschillen. Wij hebben nu ook te maken met verschillende regels en omstandigheden tussen verschillende gemeenten. Tegelijkertijd herhaal ik dat het niet wenselijk is dat gemeenten een totaal verschillende invulling geven aan de vraag wat algemeen belang is, met name in de uitzondering. Dat is de reden voor een handreiking.

Ik realiseer mij dat de VNG geen dwingende macht heeft ten aanzien van gemeenten. Dat is ook een van de redenen dat ik in eerste instantie gezegd heb dat als wij in de uitwerking merken – in de evaluatie nemen wij dit mee inclusief het aantal klachten – dat een en ander vraagt om een aanscherping, juist om de verschillen tegen te gaan, niet zozeer vanwege het bestaan van verschillen, maar vanwege het feit dat bepaalde gemeenten zich onttrekken aan de eigenlijke bedoeling van de wetgever, wij dan niet alleen ten opzichte van de rechter, maar ook ten opzichte van de gemeenten duidelijker moeten maken wat wij werkelijk voor ogen hebben. Wat wij met ons allen wensen is vrij duidelijk.

Ik zeg de heer Asscher toe dat ik de Kamer graag schriftelijk zal informeren over de overleggen met de VNG, zelfs ook over het overleg met de heer Zijlstra. Ik ga er overigens van uit dat het overleg dat ik met staatssecretaris Zijlstra heb, zal leiden tot een nadere uitwerking van de wijziging op het punt van het hoger onderwijs. In ieder geval wordt het dan meegenomen in de wetsvoorstellen

## Verhagen

van de staatssecretaris op dat punt. Derhalve zal de Kamer sowieso schriftelijk geïnformeerd worden. Ik neem aan dat de Kamer hierover niet apart een brief wil hebben als het al meegenomen wordt in de wetsvoorstellen. Ik zeg de Kamer toe dat ik haar hiervan op de hoogte zal houden.

Ik ben blij dat ik het van kwart ei tot drie kwart ei heb weten te redden. Met Pasen in het vooruitzicht na de vasten moet het wellicht nog beter worden, dus wie weet waar wij uiteindelijk uitkomen.

Ik dank de heer Essers. Ik herhaal de toezeggingen die ik gedaan heb ten aanzien van de evaluatie. Het laatste element waar de heer Essers mede namens de fracties van de ChristenUnie en de SGP nog op wees, was de noodzaak om niet door te slaan naar de andere kant bij overheidsbedrijven ten aanzien van de integrale kostprijs. Daar wil ik naar kijken. Het level playing field of de gelijke concurrentieverhoudingen die wij voor ogen hebben, mogen er niet toe leiden dat bedrijven bevoordeeld worden "ten opzichte van". Daar heeft de heer Essers op zich gelijk in. Ik ben een beetje aan het aarzelen over de exacte invulling. We moeten zeker stellen dat er geen oneerlijke concurrentie plaatsvindt en dat er geen overheidsgeld of belastinggeld gebruikt wordt om betere voorwaarden te realiseren voor een overheidsinstelling dan voor een commercieel bedrijf. In zijn algemeenheid is de beste manier om dit zeker te stellen een doorberekening van de integrale kosten. De integrale kostprijs is dus het beste instrument om te verzekeren dat er geen oneerlijke concurrentie plaatsvindt. Indien de situatie die de heer Essers schetst aantoonbaar zou voorkomen, ben ik ervan overtuigd dat de NMa niet tot het oordeel zou komen dat hierbij sprake is van het bevoordelen van de overheid ten opzichte van het bedrijfsleven.

Ik ben hiermee gekomen aan het einde van mijn beantwoording. Ik dank de geachte senatoren voor de constructieve wijze waarop wij dit voorstel nog beter hebben kunnen maken dan het al was. Ik hoop uiteraard dat wij zowel bij de voorhangprocedure als bij de evaluatie zullen kunnen constateren dat dit daadwerkelijk geleid heeft tot het oplossen van een probleem, dat in ieder geval door het midden- en kleinbedrijf als zodanig gevoeld wordt.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Sluiting 23.19 uur.