
10 Comptabiliteitswet 2016

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels inzake het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk, inzake het beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk en inzake het toezicht op het beheer van publieke liquide middelen en publieke financiële middelen buiten het Rijk (Comptabiliteitswet 2016) (34426).**

(Zie wetgevingsoverleg van 26 september 2016.)

De voorzitter:

Aan de orde is de plenaire afronding van de bespreking van deze wet in één termijn. Afgelopen maandag is hierover wetgevingsoverleg gevoerd. Ik heet de minister van Financiën van harte welkom.

De algemene beraadslaging wordt geopend.



De heer **Ronnes** (CDA):

Voorzitter. In het wetgevingsoverleg van afgelopen maandag heb ik de minister en zijn ambtenaren reeds gecompliceerd. Ik heb benoemd hoe belangrijk de Comptabiliteitswet is voor onze democratie. Het is een zeer belangrijke wet: hij bindt ministers aan financiële spelregels en geeft de Kamer handvatten om haar budgetrecht te kunnen gebruiken. De wet stelt de financiële verhoudingen. Goed om dat hier nog eens te herhalen.

Tijdens het overleg benoemde ik vier open einden. Ik loop ze een voor een langs. Ten eerste de overstap van een kastelsel naar een baten-lastenselsel. De minister gaf aan te verwachten dat de commissie die hiermee aan de slag is, begin 2017 met resultaten komt. Een mooie timing, want een nieuw kabinet kan dan met de uitkomsten verdere stappen zetten.

Het tweede onderdeel betreft de controle en verantwoording op de premiegefinancierde delen van de begroting, ofwel het kader zorg en het kader sociale zekerheid. Op deze delen van de begroting heeft de Kamer geen directe invloed bij het vaststellen van de begroting, dus vooraf, en kan zij nauwelijks controle achteraf uitoefenen bij het jaarverslag. De reactie van de minister tijdens het wetgevingsoverleg heeft dit gevoel niet kunnen wegnemen. Het project dat minister Schippers heeft lopen — zo noemde de minister het — is van een totaal andere orde dan waar wij hier over spreken, zo heb ik mij laten informeren. Het gaat om ruim 150 miljard aan uitgaven waarop controle en verantwoording beperkt is. Dat zegt niet alleen het CDA. Ook de Algemene Rekenkamer vindt dit. In eerste termijn hebben wij het voornemen geuit om hierover een motie in te dienen. Uiteindelijk is het een gezamenlijke motie geworden met onder andere de Partij van de Arbeid. Collega Vermue zal de motie dadelijk mede namens het CDA indienen.

Ik kom op het derde punt: de positie van de Raad voor de rechtspraak. De brief die wij gisteren van de minister van Veiligheid en Justitie ontvingen, is wat ons betreft helder.

Een positie als college onder de Comptabiliteitswet geeft geen materiële voordelen. Het voorafgaand toezicht op de begroting blijft bestaan. Wij zien dan ook geen aanleiding om een amendement van het voorliggende wetsvoorstel te steunen.

Dan mijn laatste punt: het budgetrecht van de Kamer, de majeure slotwetmutaties en het moment van melden door het kabinet aan de Kamer. De minister betitelde het als een detail, maar voor het CDA is het meer. Mutaties van in totaal 600 miljoen die gewoonweg te laat aan de Kamer worden gemeld, noemen wij geen detail. Het is derhalve belangrijk om dit goed te regelen. Wat het CDA betreft gebeurt dat in de wet. Wij hebben daar dan ook een amendement voor ingediend. Dit regelt dat de Eerste en Tweede Kamer vóór het kerstreces worden geïnformeerd over majeure slotwetmutaties. Daaronder versta ik beleidsmatige mutaties die tot een overschrijding van de goedgekeurde verplichtingen en/of uitgaven op begrotingsartikelniveau leiden. In de bestaande situatie is dit geregeld in de rijksbegrotingsvoorschriften. Zoals gezegd zijn wij van opvatting dat een dergelijke bepaling die het budgetrecht van de Kamer raakt, beter in de wet kan worden vastgelegd. Tot zover mijn eerste termijn.

De voorzitter:

En uw enige termijn.



Mevrouw **Vermue** (PvdA):

Voorzitter. Met de gemoderniseerde versie van de Comptabiliteitswet die voorligt, gaat de Partij van de Arbeid ervan uit een wet te hebben die duurzaam is en die helder de verantwoordelijkheden regelt bij uitdagingen die in de toekomst op ons pad komen. Het debat dat wij afgelopen maandag in eerste termijn voerden over de Comptabiliteitswet heeft voor een groot deel duidelijkheid geboden op belangrijke vragen. Dit heeft voor mij in ieder geval geleid tot een amendement over de verwerking van meerjarige begrotingsamendementen. De werkwijze die in de praktijk reeds tussen het kabinet en de Kamer gehanteerd wordt, wordt op deze wijze wettelijk geborgd.

Daarnaast wil ik nogmaals de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen aan de orde stellen. De minister heeft hier aanvullende informatie over aangeleverd. Die informatie heeft mij er niet van overtuigd dat de Algemene Rekenkamer geen onderzoeksbevoegdheden behoort te hebben bij staatsdeelnemingen waarvan het Rijk ten minste 51% van de aandelen in bezit heeft. Staatsdeelnemingen dienen een publiek belang. Lokale en provinciale rekenkamers mogen al bij een percentage van 51 onderzoek doen naar deelnemingen van de provincie en gemeente. Deze praktijk ook bij de staatsdeelnemingen hanteren, is mijns inziens wenselijk. Het publieke belang rechtvaardigt een steviger informatiepositie en controle op rechtmatigheid. Om die reden dien ik samen met collega Koolmees een amendement in, waarbij wordt uitgegaan van een meerderheidsbelang als grens voor de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer.

Rest mij nog een specifieke vraag na het debat van afgelopen maandag. Collega Van Nispen van de SP heeft een amendement voorgesteld waarin de begroting van de Raad voor de rechtspraak apart gepositioneerd wordt. De Partij

van de Arbeid hecht waarde aan de scheiding der machten, ofwel de trias politica. De minister van Veiligheid en Justitie geeft in antwoord op eerdere vragen aan dat met het amendement een verstrekkende wijziging wordt voorgestaan. Ik ben benieuwd naar het oordeel van de minister van Financiën hierover.

Afgelopen maandag werd in het debat vooral naar voren gebracht dat aan de bekostigingssystematiek voor de Raad voor de rechtspraak met het amendement geen wijzigingen worden aangebracht. Is deze interpretatie van het amendement nog steeds correct?

Tot slot hebben wij afgelopen maandag gesproken over de premiegefinancierde uitgaven. Iedere inwoner van Nederland draagt bij aan onze welvaartsstaat. Deze bijdragen scheppen de verplichting van een eerlijke, heldere verantwoording en een gedegen democratische controle. Om die reden dienen wij de volgende motie in.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat het aandeel premiegefinancierde collectieve uitgaven de laatste jaren is toegenomen;

overwegende dat de uitvoering van de wettelijke premietaken is belegd bij publieke en private partijen;

overwegende dat zowel de Staten-Generaal als de Algemene Rekenkamer minder bevoegdheden hebben bij premiegefinancierde uitgaven dan bij belastinggefinancierde uitgaven;

verzoekt de regering, een onderzoek in te stellen ter versterking van het budgetrecht van de Staten-Generaal, inclusief de verbetering van de informatiepositie en de controle op rechtmatigheid en doelmatigheid ten aanzien van de uitgaven in de premiesectoren, en de Kamer hier voor maart 2017 over te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Deze motie is voorgesteld door de leden Vermue, Ronnes, Koolmees, Schouten en Merkies.

Zij krijgt nr. 19 (34426).



Mevrouw Aukje de Vries (VVD):

Voorzitter. Allereerst een vraag vooraf. De Algemene Rekenkamer heeft bij het opstellen van de Comptabiliteitswet een adviesrol. Ze mag er een zienswijze op geven. De vraag is hoe dat zit nu er een aantal wijzigingen wordt voorgesteld. Wat is de rol van de Algemene Rekenkamer daarin? Krijgt zij de mogelijkheid om op de wijzigingen te reageren, voordat erover gestemd wordt?

De Comptabiliteitswet is een belangrijke wet voor de Tweede Kamer. Een aantal leden heeft dat al aangegeven. De wet gaat over het budgetrecht. Goed beheer, controle

en verantwoording zijn belangrijk. Ik heb in het WGO al aangegeven dat we niet moeten proberen om alle problemen die we zien, op te lossen met de Comptabiliteitswet, want daarvoor is deze wet niet altijd het meest geschikte instrument. Controle en verantwoording, zeker de controle, vraagt ook iets van de Tweede Kamer. Het vraagt inzet van ons om het op te pakken en op een goede manier te doen. Daar hebben we de afgelopen tijd al de nodige aandacht aan besteed.

Ik kom bij een aantal voorstellen die wij hebben gedaan, mede namens de PvdA, te beginnen met een amendement over Prinsjesdag. Wij vinden het belangrijk dat de Comptabiliteitswet als totaal goed te lezen is en dat er een compleet beeld in staat. De minister heeft gelukkig Verantwoordingsdag weer opgenomen. Wij willen ook graag Prinsjesdag weer in de Comptabiliteitswet verankeren, zoals dat in de vorige Comptabiliteitswet ook het geval was. Daarvoor hebben we samen met de PvdA een amendement ingediend.

In het wetgevingsoverleg heb ik al uitgebreid stilgestaan bij de uitbreiding van een aantal bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. De Raad van State was hierover zeer kritisch en ontraadt de uitbreiding van de activiteiten omdat de grens naar de private sector wordt overschreden. Wij zien ook dat er in de afgelopen tijd onder de oude Comptabiliteitswet al heel veel onderzoeken gedaan konden worden door de Algemene Rekenkamer, bijvoorbeeld naar de activiteiten van TenneT en de Gasunie in Duitsland, grote infrastructurele projecten als de Betuweroute en belastinguitgaven gericht op de verbetering van het milieu. Er is nadrukkelijk gekeken naar de effectiviteit daarvan. Wat ons betreft zijn dat belangrijke zaken maar het kan dus ook al onder de huidige Comptabiliteitswet. Vandaar dat wij een amendement hebben ingediend om de bevoegdheden van de Rekenkamer niet uit te breiden.

In het wetgevingsoverleg is ook uitgebreid stilgestaan bij de staatsdeelnemingen. Wij hebben een amendement ingediend dat regelt dat de Algemene Rekenkamer eerst moet kijken of hij de informatie kan halen bij het moederbedrijf en daarna pas bij de dochter- en de kleindochterondernemingen. Een onderzoek van de Rekenkamer levert heel veel rompslomp op voor de bedrijven zelf. Het vraagt heel veel van hen om die informatie aan te leveren. Als de informatie op een goede manier gewoon bij het moederbedrijf, de holding, te halen is, heeft dat onze voorkeur want dan zetten we al die andere bedrijven niet aan het werk. Ook hierover heb ik een amendement ingediend en ik ben benieuwd naar de reactie van de minister daarop.

Mijn laatste punt is het opnemen van de internationale activiteiten van de Algemene Rekenkamer in de nieuwe Comptabiliteitswet. Wij vinden het geen kerntaak van de Algemene Rekenkamer. Zaken als overleg moeten natuurlijk plaats kunnen vinden, maar de hoofdtaak van de Rekenkamer is toch echt kijken naar de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de uitgaven. Wat ons betreft schrappen we het uit de Comptabiliteitswet en daartoe hebben we dan ook een amendement ingediend.



De heer Merkies (SP):

Voorzitter. In het wetgevingsoverleg heeft de SP al gezegd dat een belangrijk doel van het wetsvoorstel het verbeteren

van het budgetrecht van de Kamer is. Naar de mening van de SP kan het budgetrecht nog wel verder worden verbeterd. Verschillende amendementen zijn hierover ingediend en die leiden ook tot een verbetering van het budget. Daarom kunnen ze op de steun van de SP rekenen.

Mijn collega, de heer Van Nispen, heeft zelf ook een amendement ingediend dat regelt dat de Raad voor de rechtspraak een aparte begroting krijgt. Dit voorstel doen wij vanuit de gedachte dat we daarmee nog meer dan nu de bijzondere positie van de rechtspraak in het staatsbestel tot uitdrukking brengen. Maandag is hierover al gesproken. Inmiddels is de brief van de minister van Veiligheid en Justitie binnengekomen en morgen zal daarover verder worden gesproken in het algemeen overleg Rechtspraak.

Er is veel gesproken over de premiegefinancierde uitgaven en de controle van de Algemene Rekenkamer daarop. Aangezien wij nu niet per direct een volledige stelselwijziging in de zorg kunnen doorvoeren, is mijn fractie van mening dat de Algemene Rekenkamer in ieder geval meer bevoegdheden zou moeten krijgen om de zorguitgaven te controleren. Daarom staat mijn naam ook onder de motie van mevrouw Vermue om onderzoek naar de mogelijkheden daartoe in te stellen.



De heer **Koolmees** (D66):

Voorzitter. Ik bedank de minister voor de heldere beantwoording in eerste termijn. Ik kan het heel kort houden want ik heb maar een paar punten.

Ik heb een amendement ingediend op het artikel Onverdeeld, vroeger het artikel Nominaal en onvoorzien geheten, dat regelt dat het niet negatief mag zijn bij het indienen van de begroting. Ik moet erbij zeggen dat dit amendement mede is ondertekend door de heer Merkies. Dat is nog niet verwerkt maar dat gaat wel gebeuren; ik zal het amendement nog aanpassen. De reden voor dit amendement is onder meer dat ik vind dat het kabinet bij het indienen van een begroting moet aangeven waar eventuele taakstellingen zouden moeten neerslaan. Ik ben benieuwd naar de reactie van de minister op dit amendement.

Het amendement van mevrouw Vermue over de staatsdeelnemingen heb ik medeondertekend, omdat ik ook vind dat er gelijkheid moet zijn tussen lokale overheden en de rijksoverheid. Ook daarop krijg ik graag een reactie van de minister.

Over het amendement van mevrouw Vermue over de dekking van amendementen heb ik ook een vraag aan de minister. Betekent dit amendement dat alleen de consequenties enkeljarig of meerjarig worden verwerkt, maar dat het voor de Kamer nog steeds mogelijk is om ongedekte amendementen in te dienen? Dat vraag ik niet omdat ik dat zo graag wil, maar omdat ik de afgelopen jaren ook wel heb meegemaakt dat bijvoorbeeld bij een begrotingsbehandeling partijen het uit het saldo dekken. Dat is natuurlijk altijd het goed recht van de Kamer, zoals het ook het goed recht van het kabinet is om dat te doen; lees de laatste Miljoenennota. Daarop krijg ik graag een reactie van de minister.

Ik heb ook de motie van mevrouw Vermue om onderzoek te doen naar de premiegefinancierde uitgaven ondertekend. Ik zeg daar wel bij, zoals ik maandag ook al heb aangegeven,

dat ik daarbij anders aankijk tegen de zorg, die naar mijn idee een privaat karakter heeft, dan tegen de sociale zekerheid, die meer een publiek karakter heeft. Dit vind ik echter prima onderwerpen om mee te nemen in dit onderzoek. Ik heb er volledig vertrouwen in dat dit ook uit het onderzoek gaat komen. Daarom heb ik deze motie ook medeondertekend.

Ik dank de ambtenaren voor het vele werk dat zij hebben verricht. Hieraan is langjarig gewerkt, zo weet ik. Ik hoop dat het nu tot een einde gaat komen.

De voorzitter:

Dank u wel. Hiermee kwam een einde aan de inbreng van de zijde van de Kamer. Ik kijk even naar de minister om te zien of hij meteen kan antwoorden. Ik begrijp dat hij een minuutje nodig heeft. We schorsen daarom een ogenblik.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De voorzitter:

Ik geef graag het woord aan de minister van Financiën voor zijn antwoord op de nog gestelde vragen en zijn oordeel over de ingediende amendementen en de ingediende motie.



Minister Dijsselbloem:

Voorzitter. In de eerste plaats dank ik de woordvoerders die een compliment hebben uitgebracht over het vele werk dat in deze nieuwe Comptabiliteitswet is gegaan. Ik zal die complimenten onmiddellijk doorgeven — voor zover ze niet hebben meegeluisterd — aan de ambtenaren die daaraan inderdaad al jaren hebben gewerkt. Het is een grote klus geweest.

Vooraf: mevrouw De Vries heeft gevraagd of de Algemene Rekenkamer niet vóór de stemmingen nog moet reageren op de ingediende amendementen. Dat is geen onlogische gedachte, maar het is eigenlijk aan de Kamer. Als die behoefte er is, kan ik dat overbrengen aan de Rekenkamer. Als de Kamer aangeeft dat zij eraan hecht en dat zij graag nog een oordeel van de Algemene Rekenkamer hierover wil ontvangen, denk ik dat dat te doen is. Dan gaan wij dat organiseren. Als ik naar de lijst van amendementen kijk, kan ik er overigens wel een paar bedenken waarover de Rekenkamer enthousiast is en een paar waarover de Rekenkamer niet zo enthousiast zal zijn. Maar goed, het is aan mevrouw De Vries ter afweging of zij dat een relevant argument vindt.

Ik zal nu de lijst met amendementen en de ingediende motie behandelen. Het amendement-Van Nispen c.s. op stuk nr. 9 ziet erop een apart begrotingshoofdstuk te creëren voor de Raad voor de rechtspraak. We hebben tijdens het wetgevingsoverleg uitgebreid van gedachten gewisseld over de argumenten. Het kan niet zo zijn dat dit deel van de publieke dienst buiten de normale begrotingssystematiek wordt gesteld, en dus ook buiten de normale politieke en democratische besluitvorming over de wijze waarop middelen worden ingezet, inclusief de controle op de vraag of die middelen goed zijn ingezet. Ik denk dat de discussie over de positie van de Raad voor de rechtspraak ten principale morgen met de minister van Veiligheid en Justitie verder gevoerd zou moeten worden. Dit amendement is eigenlijk

een wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie. Vanuit mijn begrotingsverantwoordelijkheid en vanuit de systematiek van de Comptabiliteitswet ben ik geen voorstander van dit amendement. Er bestaat geen enkele twijfel over de onafhankelijkheid van de Raad voor de rechtspraak, maar de bekostiging loopt wel via de begroting van V en J. Die bekostiging is allereerst onderworpen aan de besluitvorming in het kabinet, en uiteindelijk en ten principale aan de besluitvorming in de Staten-Generaal. Ik zou niet willen dat alleen al de suggestie bestaat dat we op dat punt een vorm van uitzondering zoeken. We proberen juist om het begrotingsbeheer bij het ministerie van V en J — en de V en J-familie is zoals bekend breed en groot — op tal van punten te verbeteren. Tegelijkertijd investeren we ook extra in het ministerie van V en J. Dit amendement wijst echt in een andere richting. Er schuilt ook een politieke lading achter die de heer Van Nispen onder woorden heeft gebracht, namelijk het creëren van een aparte positie in eventuele discussies over bezuinigingen. Op die manier is het ook in de publiciteit gekomen. Ik ben daar zeer tegen en daarom ontraad ik het amendement.

De heer Merkies (SP):

Ik zeg hier ter verduidelijking dat dit amendement niet beoogt om de bekostiging van de Raad voor de rechtspraak te wijzigen.

Minister Dijsselbloem:

Het is altijd belangrijk om de bedoeling van de indiener te begrijpen, ook voor de wetsgeschiedenis. De bedoeling van de indiener is wel degelijk om een soort aparte afweging en een aparte afwegingsystematiek te creëren door middel van een aparte begroting. Ik denk dat we dat signaal niet moeten afgeven. Ik blijf dus bij mijn oordeel.

Het amendement-Koolmees/Merkies op stuk nr. 10 gaat over de post Nog onverdeeld. Die post kan negatief zijn, maar dit amendement sluit die mogelijkheid uit. Zoals al gezegd in het wetgevingsoverleg heeft die mogelijkheid, en überhaupt het begrotingsartikel zelf, echt een beperkte functie. Dat is hier in de wetsbehandeling ook opnieuw vastgelegd. Het wordt slechts toegepast om de loon- en prijsindexering, een taakstelling of een ander nog te verdelende begrotingsbedrag weer te geven. Het is een administratieve boeking. Vanuit dat artikel mogen dus ook geen uitgaven plaatsvinden. Het zal in de latere besluitvorming altijd moeten worden verwerkt op andere begrotingsartikelen van waaruit wel uitgaven kunnen plaatsvinden c.q. waarop dan wordt bezuinigd. Dat laatste punt, het boeken van een restpost aan extra uitgaven of bezuinigingen, moet dus ook een uitzondering zijn. Dat moet ook beargumenteerd kunnen worden. De Kamer kan het kabinet daarop bevragen: "Waarom hebt u dat zo gedaan? Is dat bedrag niet te groot?" De Kamer kan daar natuurlijk bij voorbaat al op meesturen en aangeven hoe het wel of niet zou mogen, maar in alle gevallen komt het kabinet op enig moment terug naar de Kamer. Bij een supplettoire begroting wordt dan aangegeven dat ook het laatste in te vullen bedrag nu op een bepaalde manier is ingevuld. Het budgetrecht van de Kamer blijft volstrekt overeind. Het enige wat dit amendement dus doet, is dat laatste stukje flexibiliteit eruit halen, terwijl het gebruik van die flexibiliteit soms best beargumenteerd kan worden. Dat zou ik niet willen steunen. Daarom ontraad ik het amendement.

De heer Koolmees (D66):

Ik ben in een onderhandelmodus. Op zich begrijp ik deze argumentatie. Wel vind ik het moeizaam als er bij de tweede supplettoire begroting, op 1 december, bij de najaarsnota, nog posten zijn die nog verdeeld moeten worden. Ik ben best bereid om mijn amendement aan te passen naar de voorjaarsnota, de eerste supplettoire begroting, zodat er op dat eerste moment geen negatieve post meer mag zijn. Dat is namelijk ook het moment waarop de Kamer kan meepraten over een invulling van een taakstelling. Ik begrijp de behoefte aan flexibiliteit en de wens om te zien wat er gebeurt in een lopend jaar, maar de voorjaarsnota verschijnt pas in de dagen voor 1 juni. Dan kan de Kamer in mei nog een besluit nemen over de manier waarop die taakstelling wordt geboekt. Kan de minister daarop reageren?

Minister Dijsselbloem:

Ik ga ook in de onderhandelmodus. Misschien kunnen wij het als volgt doen. Dit amendement zou overbodig kunnen worden als wij, door dat nu tegen elkaar uit te spreken, in de wetsbehandeling en in dit verslag vastleggen dat het principe moet zijn dat bij de eerste supplettoire begroting, in het voorjaar, de post wordt verdeeld en de bezuiniging wordt toegedeeld. Ik doe daar nog iets bij; laten wij even zien of wij elkaar nog wat kunnen bieden. Waar sprake is van een nog toe te bedelen bedrag c.q. nog in te vullen bezuiniging, zullen wij in de begroting op Prinsjesdag altijd toelichten waarom dat zo is. Er moet een bijzondere omstandigheid zijn, een bijzondere reden waarom een bepaald restbezuinigingsbedrag — daar gaat het vaak om — op dit moment nog niet ingevuld kan worden. In de begroting zullen wij aangeven wat de reden is waarom dit bedrag pas bij de eerste supplettoire begroting nader wordt ingevuld. Het moet geen al te makkelijke optie voor de departementen worden om een lastige bezuiniging maar even weg te schrijven. In de begroting moet worden geëxpliciteerd waarom dat bedrag nog niet is toegewezen aan concrete begrotingsartikelen.

De heer Koolmees (D66):

Ik vat het kort samen. Bij de indiening van de begroting op Prinsjesdag wordt duidelijk beargumenteerd waarom gekozen is voor deze systematiek. Bij voorjaarsnota is de taakstelling ingevuld. Als die niet ingevuld is, komt er aparte aandacht voor.

Minister Dijsselbloem:

Ik zou het nog strenger willen stellen: bij voorjaarsnota is het ingevuld, punt. Het is in de wet niet verboden, maar als het kabinet of een minister die beslissing nog verder wil uitstellen, zal die toch echt een heel goed verhaal moeten hebben. Die minister zal het de Kamer expliciet moeten voorleggen: dit is niet de werkwijze, maar er is een bijzondere omstandigheid, et cetera.

De heer Koolmees (D66):

Ik ben blij verrast door de houding van de minister. Ik ga dit even overdenken. Ik kom er voor de stemmingen op terug.

Minister Dijsselbloem:

Als wij er hier langs deze lijnen uitkomen, leggen wij deze werkwijze natuurlijk ook vast in de afspraken met de departementen. Een amendement op dit punt is dan misschien niet nodig.

Ik kom bij de derde dinsdag van september, zijnde Prinsjesdag. Zoals u weet, is die datum al verankerd in artikel 105, tweede lid, van de Grondwet. Ik moet het nog preciezer zeggen: Prinsjesdag zelf staat in artikel 65 van de Grondwet. Dit amendement legt dat ook nog eens expliciet vast in de Comptabiliteitswet. Ik vind dat prima en laat het oordeel aan de Kamer.

De voorzitter:

Dat is het amendement op stuk nr. 20. Het was nr. 11, maar het is nr. 20 geworden.

Minister Dijsselbloem:

Ik kom bij het amendement op stuk nr. 12 ...

De heer Koolmees (D66):

Ik weet het niet zeker, maar volgens mij staat in de Grondwet: op de derde dinsdag van september of eerder. Als in de Comptabiliteitswet de derde dinsdag komt te staan, is dan de mogelijkheid "of eerder" daarmee uitgesloten?

Minister Dijsselbloem:

Het is nog preciezer. In de Grondwet staat: de derde dinsdag in september of een bij wet te bepalen eerdere datum. We regelen nu bij wet dat het de derde dinsdag is. Als het parlement dat zou willen vervroegen, dan kan dat door de Comptabiliteitswet op dit punt te wijzigen. Dat is weer conform de Grondwet, want er staat: of eerder, maar dan wel bij wet. Dat zou een wijziging van dit amendement van mevrouw Vermue betekenen.

De heer Koolmees (D66):

Dus in tegenstelling tot het initiatief uit 1971 van de heren Van Mierlo, Van Thijn en Wiegel is er geen grondwetswijziging meer nodig, maar alleen een wetswijziging om dat eerder te doen?

Minister Dijsselbloem:

Die mogelijkheid zit sowieso al in de Grondwet. We nemen nu de datum van de derde dinsdag in september, zijnde Prinsjesdag, ook op in de Comptabiliteitswet. Blijft staan dat het volgens de Grondwet eerder kan, maar dat je dat dan wel bij wet moet regelen. We komen dan precies bij dit artikel in deze Comptabiliteitswet terug om dat te wijzigen, waarbij ik de hoop uitspreek dat dat niet zal gebeuren.

Dan kom ik bij de meerjarige verwerking van amendementen. Op dit punt moet u mij toestaan om even terug te komen op iets wat de heer Van Nispen zei. Hij onderbouwde dit punt door te wijzen op een amendement van de heer Dijsselbloem, toenmalig lid van de Kamer. Het was een groot amendement op de begroting van toen nog Verkeer en Waterstaat, in mijn herinnering voor 500 miljoen. Hij zei: dat amendement is toen niet uitgevoerd en dus moeten we

dit nu regelen. Het is wel uitgevoerd. Het jaar daarna is een nieuw amendement met een nieuwe dekking nog een keer ingediend en aangenomen en die 500 miljoen is wel degelijk ten goede gekomen aan Zuid- en Oost-Nederland. De discussie ging toen niet over meerjarige verwerking, maar over de dekking, die volgens Verkeer en Waterstaat niet kon. Het jaar daarna hebben we een andere dekking gevonden en is het amendement alsnog uitgevoerd. Dit voor de parlementaire geschiedenis.

De voorzitter:

Dank u wel.

Minister Dijsselbloem:

Het amendement op stuk nr. 12 bestendigt een bestaande werkwijze en een afspraak die al in 2002 door de minister van Financiën is vastgelegd in een Kamerbrief, maar ik heb er geen enkel bezwaar tegen om dit in de wet te regelen. Als een amendement wordt ingediend dat uiteraard ook een deugdelijke meerjarige dekking heeft, zal het kabinet zich ertoe verplichten om dat meerjarig in de begroting op te nemen.

De heer Koolmees heeft gevraagd of dat ook uit het saldo mag. Sluit dit nu uit dat het uit het saldo mag en geldt hiervoor dan hetzelfde? Op zichzelf mag het uit het saldo. Ik meen ook dat de tegenbegroting van D66 dit jaar zelfs enige schade aanricht aan het saldo, wat ik de Kamer zeer zou ontraden. Maar de Kamer kan dat natuurlijk besluiten. Het is wel een punt dat naar mijn oordeel niet bij een incidenteel amendement zou moeten gebeuren, maar bij algemene beschouwingen. Dan moet je ook echt zeggen: u komt hier met een plan met dit saldo, met dit tekort of overschot, maar wij willen veel meer uitgeven ten koste van het saldo. Dat is een hoofdlijn van beleid. Ik denk dat het kabinet zich bij individuele amendementen op een later moment bij individuele begrotingsbehandelingen zeer zou verzetten tegen een houding van "haal het maar uit het saldo". Dat moet dan echt bij de Algemene of de Financiële Beschouwingen gesteund zijn, want anders is dat gewoon onmogelijk.

De heer Koolmees (D66):

Dank voor deze toelichting. Helder. Overigens wil ik voor de volledigheid nog opmerken dat ook het kabinet natuurlijk een dekking ten laste van het saldo had, namelijk van 2,5 miljard. Ook het kabinet bezondigt zich dus weleens aan het ten laste brengen van het saldo van uitgaven.

De voorzitter:

Ook voor de Handelingen.

Minister Dijsselbloem:

Nee, zo is het niet. Wij hebben wel het kader aangepast, overigens nadat we het in het voorjaar met enige stevigheid omlaag hadden geduwd vanwege de ruilvoetproblematiek. Ik denk echter dat dit debat volgende week in geuren en kleuren terugkomt.

De voorzitter:
Wij kijken ernaar uit.

Minister Dijsselbloem:
Ik ook.

Dan kom ik op de beleidsmatige mutaties na de najaarsnota. Dat is het amendement van de heer Ronnes op stuk nr. 13. Ik zou in het wetgevingsoverleg gezegd hebben dat dit slechts een detail is. Zo heb ik het zeker niet bedoeld, zo zeg ik ook voor de Handelingen. Ik wil dat wordt vastgelegd dat ik het zeker niet zo bedoeld heb. Ik heb gezegd dat wij in deze wet regelen dat collega's dit, wanneer het zich zou voordoen — dat is in principe al niet gewenst, maar het kan zich soms voordoen — altijd moeten melden bij de minister van Financiën, zodat deze erop kan toezien dat het keurig gemeld wordt aan de Kamer door de betrokken ministers. Nu regelt dit amendement ook dat het gemeld moet worden bij de Kamer, maar op een manier die de minister van Financiën hoofdverantwoordelijk maakt. Dat was niet helemaal wat ik hoopte dat in dit amendement opgenomen zou worden. Nu zegt het amendement dat de minister van Financiën uiterlijk drie dagen voor het reces aan de Kamer moet melden welke majeure wijzigingen in de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten nog zijn gevolgd na de najaarsnota. Dat vind ik een minder gelukkige oplossing, omdat ik graag wil dat de verantwoordelijke ministers dat zelf — ik ben bereid om daarop toe te zien en we hebben nu geregeld dat ik er ook op toe kan zien — melden aan de Kamer als het zich voordoet, uiterlijk drie dagen voor het reces en zo mogelijk eerder. Dat vind ik een juistere benadering. Mijn voorstel is om te bekijken of het amendement in die richting kan worden bijgesteld. In dat geval zou ik het oordeel aan de Kamer overlaten. Dat ontslaat mij overigens niet van de plicht om er, zoals al eerder gezegd, echt op toe te zien dat het gebeurt. Dat hebben we nu wel zeker gesteld.

Dan het amendement van de leden Vermue en Koolmees op stuk nr. 15. Dat gaat over de vraag wanneer de Rekenkamer bij staatsdeelnemingen naar binnen mag. De Raad van State is consequent in zijn advies dat dat pas zou mogen bij een aandeelhouderschap van boven de 95% van de aandelen, vanwege de in het Burgerlijk Wetboek vastgelegde gelijke positie van aandeelhouders. Het kan niet zo zijn dat de Staat zichzelf een bijzondere positie verwerft. Je kunt daar echter over twisten. Als het bij wet geregeld is, heeft de Staat wel vaker een bijzondere positie. Er blijft echter natuurlijk een spanning tussen aandeelhouders. Naar aanleiding van een verzoek van mevrouw De Vries hebben wij in beeld gebracht hoe dat eruit ziet, waar dat tot conflicten zou leiden. Op basis daarvan moet je eerlijk zeggen dat die mogelijk conflictueuze situaties zeer, zeer beperkt zullen zijn. Een voorbeeld is Schiphol, waar een deel van de aandelen in handen is van Paris Aéroport. Als je dan weer kijkt wie daarvan de achterliggende aandeelhouders zijn, zie je echter dat dat in meerderheid de Franse Staat is. Ik denk niet dat de Franse Staat, die ook een rekenkamer kent, zich zal verzetten of ons voor de rechter zal slepen als de Nederlandse Rekenkamer daar een onderzoek zou doen. Dus ik denk, op basis van de analyse die wij aan de Kamer hebben gestuurd, dat het aantal voorbeelden van potentiële conflicten beperkt zal zijn. Dat betekent dat ik, alles afwegende, het oordeel aan de Kamer wil laten. We schakelen daarmee op een punt gelijk met de Gemeente- en de Provinciewet. Overigens staat in het amendement 51%. In de

Gemeente- en de Provinciewet staat 50%. Misschien moeten we daar nog naar kijken. Als we het dan toch gelijktrekken, laten we het dan precies doen.

Mevrouw **Vermue** (PvdA):
Ik ben uiteraard bereid om het amendement op dat punt nog aan te passen.

De voorzitter:
Dank u wel. Dat ging over het amendement op stuk nr. 15.

Minister Dijsselbloem:
Ik laat het amendement aan het oordeel van de Kamer.

Met het amendement op stuk nr. 16 wil mevrouw Aukje de Vries het artikelonderdeel laten vervallen dat de internationale bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer regelt. Haar motivatie is dat dit geen kerntaak van de Rekenkamer betreft. Dit onderdeel is er echt op verzoek van de Algemene Rekenkamer gekomen. Niet omdat ze graag aan mission creep doet en steeds meer taken wil, maar omdat ze internationale activiteiten heeft. Artikel 78 van de Grondwet schrijft voor dat de taken van de Algemene Rekenkamer bij wet moeten worden geregeld. Dus, strikt genomen, als we het niet regelen, mag de Algemene Rekenkamer eigenlijk geen internationale activiteiten ontplooien. De praktijk is een andere. Ik denk ook niet dat we het de Rekenkamer onmogelijk willen maken om samenwerkingsprojecten te doen, een zusterrekenkamer te assisteren of te ondersteunen, of vergelijkbare activiteiten te doen. Het artikel is dus niet bedoeld om allerlei nieuwe dingen te gaan doen, ineens heel internationaal te gaan werken en daar heel veel geld voor te vragen, zeg ik er expliciet bij, maar gewoon om netjes te regelen, conform te Grondwet, dat de Algemene Rekenkamer internationale activiteiten mag ontplooien. Om die reden zou ik mevrouw De Vries in overweging willen geven om het de Rekenkamer toch toe te staan om de huidige activiteiten op een nette, juridisch geregelde manier voort te zetten.

Ik kom bij het amendement van mevrouw De Vries op stuk nr. 17. Dit gaat over de toegang van de Algemene Rekenkamer tot dochter- en kleindochtervennootschappen die voor 100% in handen zijn van een staatsdeelneming waar de Rekenkamer toegang toe heeft. Mevrouw De Vries vindt het wenselijk dat in principe de Rekenkamer zich dan richt tot de moedermaatschappij en alleen als het nodig is, omdat de informatie van of het onderzoek bij de moedermaatschappij onvoldoende duidelijkheid geeft, zich toegang verschafft tot onderliggende dochter- of kleindochterondernemingen.

Laat ik helder uitspreken dat ik dat ook de juiste werkwijze vind. Ik ben het op zichzelf dus met die benadering helemaal eens. Ik denk ook dat het zo zou moeten gaan. Je gaat eerst kijken bij de moeder of je daar voldoende informatie aantreft en tot conclusies kunt komen. Als dat niet blijkt te kunnen, omdat alle activiteiten of een groot deel van de activiteiten in een dochter zitten, is er een onderbouwing om ook bij de dochter te gaan kijken. Daarmee is in de wetsgeschiedenis vastgelegd dat dit de juiste werkwijze zou zijn. Ik weet niet of we het in de wet zo moeten vastleggen. Als de Kamer de Rekenkamer om een reactie vraagt, kan de Rekenkamer misschien aangeven of zij het ermee eens is dat dit de

logische en dus te volgen werkwijze voor de Rekenkamer zal zijn. Als de Rekenkamer dat bevestigt, zou mevrouw De Vries kunnen overwegen om het amendement als overbodig te zien en in te trekken. Misschien is het goed om dat af te wachten. Anders laat ik het oordeel over aan de Kamer. Ik heb er geen grote bezwaren tegen, maar ik denk dat het in lijn is met een logische werkwijze.

Het amendement-Aukje de Vries op stuk nr. 18 draait de voorstellen voor uitbreiding terug, waardoor de Algemene Rekenkamer geen onderzoek meer mag doen bij private organisaties en bij fiscale tegemoetkomingen. Het kabinet is van mening dat hiermee een controlelegat ontstaat waar inmiddels behoorlijk wat publieke middelen mee in het geding zijn. Daarom vind ik het belangrijk om deze bevoegdheid wel aan de Rekenkamer te geven, zij het zeer geclausuleerd, afgebakend en zorgvuldig geformuleerd. Aanvankelijk hadden wij het breder geformuleerd. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State, die daar kritisch over was, hebben wij het daarna specifiek geclausuleerd en afgebakend in het voorstel opgenomen. Op die manier zijn wij tegemoetgekomen aan de bedenkingen en bezwaren van de Raad van State.

De voorzitter:

En uw oordeel is dus?

Minister Dijsselbloem:

Dit ontraad ik. Het is echt in strijd met de intenties van het kabinet.

Dan kom ik op de motie. Die moet ik ook echt ontraden. Wij hebben het debat opnieuw gevoerd en niet voor het eerst. Het belangrijkste argument is dat de aannahme echt onjuist is dat de Tweede Kamer geen invloed heeft op de besteding van premiegefinancierde uitgaven. Dat gebeurt namelijk allemaal op basis van (sectorale) wetten, die hier worden vastgesteld. In de sociale zekerheid is dat zelfs volledig het geval. In de zorg is dat in overwegende mate het geval. Denk aan het vaststellen van het pakket en andere wetgeving op dit punt.

Daarnaast zijn het premies — de naam zegt het al — die voor een specifiek doel worden opgehaald. Ten eerste zou de Kamer, in het licht van haar volledig vrije budgetrecht, die sectorale wetten moeten wijzigen als zij het geld anders wil inzetten. Dan is het aangrijpingspunt hier niet de begroting naar het oordeel van het kabinet. Ten tweede zijn het premies, die echt voor een specifiek doel worden opgehaald. Ook daarom is het echt een andere zaak dan begrotingsgefinancierde uitgaven.

Mevrouw Vermue (PvdA):

Het lijkt alsof de minister al ingaat op de uitkomsten van het onderzoek. Ik ben het met hem eens dat de Kamer op tal van terreinen al mogelijkheden heeft om invloed uit te oefenen, maar bepaalde mogelijkheden zijn nog zeer beperkt. Denk bijvoorbeeld aan het verlenen van décharge na afloop van de taken aan het begin van de begrotingsstaten. De vraag in deze motie is absoluut niet om een stelsel-discussie op gang te brengen, maar juist om nog eens heel overzichtelijk op een rijtje te zetten welke opties er zijn om het budgetrecht te versterken en hoe wij de bevoegdheden

van de Algemene Rekenkamer daarin kunnen meenemen. De uitkomsten zijn dan voor een vervolgdebat.

Minister Dijsselbloem:

Ik dank mevrouw Vermue voor de nadere toelichting, maar mijn oordeel zal er niet door veranderen, omdat ik oprecht vind dat een onderzoek nog openstaande vragen moet beantwoorden. Het kabinet ziet die openstaande vragen niet. Daar kun je verschillend over denken. Daarom wacht ik het oordeel van de Kamer af, maar de premiegefinancierde zorguitgaven onder het budgetrecht van de Kamer brengen vergt een grote stelselwijziging. De socialezekerheidspremies voortaan op de begroting en onder het budgetrecht van de Kamer brengen betekent een ingreep in de huidige systematiek en een verandering in de rol van de sociale partners. Nu zie ik aan de gezichten in de Kamer — en dat is interessant — verschillende reacties op verschillende thema's. Daarmee is de coalitie die onder deze motie staat kwetsbaar, in die zin dat sommigen de zorguitgaven heel graag onder de macht van de Kamer willen brengen. Die stelselwijziging pakt namelijk de macht van de verzekeraars aan. Anderen willen juist de socialezekerheidsuitgaven onder de macht van de Kamer brengen. Daarmee wordt namelijk de rol van de sociale partners teruggedrongen.

Het is dus een gelegenhedcoalitie die vraagt om dit nader te onderzoeken, maar die coalitie valt geheel uiteen als het om de inhoud gaat. Op de inhoud zijn we ingegaan in het debat. Ik vind het niet zinvol om dat voor de zoveelste keer te doen. De Kamer is mijn baas, maar zij vraagt mij om een oordeel te geven: het kabinet vindt het niet zinvol om daar een nieuw onderzoek naar te doen. Dus ontraad ik de motie.

De voorzitter:

Toch de heer Koolmees nog.

De heer Koolmees (D66):

Ik denk dat er wel inhoudelijke argumenten zijn, los van allerlei politieke voorkeuren in deze Kamer, om naar de uitgaven voor de sociale zekerheid te kijken. Die uitgaven bestaan uit allerlei potjes, volksverzekeringen, werknemersverzekeringen, fondsen die continu tekorten hebben en geen kostendekkende premies bieden maar wel allemaal onderdeel zijn van de begrotingsinfrastructuur. Dat is niet echt transparant. Ik ben het met de minister eens dat hier allerlei verschillende agenda's achter zitten. Dat is ook logisch, omdat we hierover in de afgelopen jaren heel vaak discussie hebben gevoerd. Die discussie is vergelijkbaar met de lasten-batendiscussie. Eens in de twee jaar komt deze discussie terug. Ik zou het een goed idee vinden om nu een keer alle argumenten onder elkaar te zetten en een overzicht te krijgen van wat we nu hebben, van de argumenten in de zorgsector, waarvan ik zelf altijd heb gezegd dat ik het privaatrechtelijke karakter ingewikkeld vind. Schrijf het op, zet het onder elkaar, dan kunnen we de discussie hierover eens goed voeren. Nu blijven we er namelijk steeds op hangen dat de Rekenkamer aangeeft dat wij onvoldoende bevoegdheden hebben en het kabinet precies zegt te weten waar het zit. En volledig voor eigen rekening zeg ik: de sociale zekerheid is wel een beetje een rommeltje. Kan de minister, met deze toelichting, toch nog eens nadenken over zijn oordeel over deze motie, waar 80 zetels aan ondertekening onder staan?

Minister Dijsselbloem:

Ik ben een realist; ik heb de ondertekening ook gezien, maar ik geef wel het oordeel van het kabinet weer. We moeten elkaar niet voor de gek houden. Deze discussie is inderdaad vaak gevoerd, en vaak langs dezelfde lijnen. Dat geeft niet. Het is ook zinnelijk om de discussie over de vraag of dat niet moet veranderen, zo nu en dan te hervatten. Het gaat immers om veel uitgaven, dus ik begrijp het allemaal, maar ik verwacht niet dat het onderzoek tot nieuwe argumenten zal leiden. Ik geloof dat ikzelf een, twee jaar geleden nog een zeer uitgebreide brief over de zorguitgaven heb gestuurd, waarin precies deze vragen aan de orde kwamen: wat zijn de voor- en nadelen, wat betekent dat, hoe wordt er dan wel gecontroleerd, wie ziet er toe op doelmatigheid, rechtmatigheid et cetera, en hoe is dat ingericht? Ik wacht het oordeel van de Kamer dus af, maar gevraagd om een oordeel zeg ikzelf: doe het niet.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Daarmee is er een einde gekomen aan de inbreng van de minister. We stemmen aanstaande dinsdag over de amendementen en de motie. We zullen de Algemene Rekenkamer, zoals ook door mevrouw De Vries is aangegeven, vragen om voor die tijd een oordeel te vellen over de ingediende amendementen. Dit was de plenaire afronding van het debat over de Comptabiliteitswet 2016. Ik dank nogmaals de minister voor zijn aanwezigheid.

De vergadering wordt van 17.38 uur tot 19.18 uur geschorst.

Voorzitter: Knops