

91ste vergadering

Woensdag 15 juni 2005

Aanvang 10.15 uur

Voorzitter: Cornielje

Tegenwoordig zijn 107 leden, te weten:

Aasted Madsen-van Stiphout, Adelmund, Algra, Aptroot, Van As, Van Baalen, Bakker, Van Beek, Blok, Van Bochove, Boelhouwer, Van Bommel, Bos, Bruls, Buijs, Bussemaker, Van de Camp, Cornielje, Çörüz, Crone, Depla, Dezentjé Hamming, Van Dijk, Van Dijken, Dijkema, Dijsselbloem, Dittrich, Douma, Dubbelboer, Duivesteyn, Duyvendak, Eerdmans, Van Egerschot, Eijnsink, Eski, Ferrier, Van Fessem, Geluk, Van Gent, Gerkens, De Haan, Van Haersma Buma, Van der Ham, Hamer, Heemskerk, Van Heemst, Herben, Hessels, Van Heteren, Van Hijum, Hirsi Ali, Hofstra, Ten Hoopen, Huizinga-Heringa, Joldersma, Jonker, Kant, Karimi, Koomen, Koopmans, Koşer Kaya, Kraneveldt, De Krom, Kruijssen, Lambrechts, Leerdam, Luchtenveld, Mastwijk, Van Miltenburg, Mosterd, Nawijn, De Nerée tot Babberich, Noorman-den Uyl, Van Oerle-van der Horst, Oplaat, Örgü, Ormel, Roefs, Rouvoet, Samsom, Schippers, Slob, Smeets, Smilde, Snijder-Hazelhoff, Spies, Van der Staaij, Sterk, Straub, Stuurman, Timmer, Tjon-A-Ten, Tonkens, Varela, Vendrik, Vietsch, Visser, Van der Vlies, Bibi de Vries, Klaas de Vries, Van Vroonhoven-Kok, Waalkens, Weekers, Weisglas, Wilders, De Wit en Wolfsen,

en de heer Remkes, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Zalm, vice-minister-president, minister van Financiën, mevrouw Dekker, minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de heer Brinkhorst, vice-minister-president,

minister van Economische Zaken, de heer Hoogervorst, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en de heer Van Hoof, staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

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

Bussemaker, wegens bezigheden elders, alleen voor de ochtendvergadering;

Arib, Dijsselbloem en Kalsbeek, wegens bezigheden elders;

Blom, wegens verblijf buitenslands;

Smits, eveneens wegens verblijf buitenslands, ook morgen;

Balemans, wegens ziekte.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 houdende bepalingen inzake een nadere splitsing van de Rijksbegroting (Tweede wijziging van de Comptabiliteitswet 2001) (29833).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Voorzitter. Deze wijziging van de Comptabiliteitswet lijkt op het eerste gezicht geen hot issue, maar er is

toch wel iets belangrijks aan de hand, namelijk het gevecht om de autonomie van de Kamers der Staten-Generaal. In de wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 wordt een zelfstandige begrotingswet voor de Staten-Generaal wettelijk verankerd. De Staten-Generaal worden als college afgesplitst van de andere Hoge Colleges van Staat; dit is nieuw en dit is op zichzelf winst, ook voor mijn fractie, maar wij vinden dat dit niet ver genoeg gaat.

De discussie over de zelfstandige begrotingsautoriteit, ofte wel de discussie over de vraag in hoeverre beide Kamers der Staten-Generaal over hun eigen begroting dienen te gaan, is al vele jaren gaande. Af en toe zijn er conflicten geweest tussen met name het ministerie van Binnenlandse Zaken en beide Kamers over de besteding van gelden, met name in perioden van bezuinigingen. Het principiële punt zit in de controle van de regering door de Tweede Kamer. Dit betekent dat het de regering niet aangaat, zich te bemoeien met de financiële gang van zaken bij de Kamers. Toch gebeurt dit af en toe. Er is grondwettelijk geregeld dat de begrotingsautoriteit bij de regering berust. Zo heeft de Kamer bijvoorbeeld voor begrotingswetten geen recht van initiatief. Maar ook als wij de Grondwet willen veranderen, zal de Kamer afhankelijk blijven van de regering, want zij heeft geen eigen bronnen van inkomsten. Onze fractie wil deze kwestie dan ook binnen de bestaande grondwettelijke kaders regelen.

Na jarenlang gesteggel was er verleden jaar een interessant voorstel om eruit te komen, het "herenakkoord", tot stand gekomen mede naar aanleiding van de met een ruime meerderheid aanvaarde

Dubbelboer

motie-Dubbelboer. Dit akkoord bevat het voorstel om de voorzitters van beide Kamers tijdig de gelegenheid te geven, namens de Kamers aan te geven of zij de bijzondere overwegingen van de minister om af te wijken van de door de Kamers ingediende raming delen. En indien zij dit niet doen, dan zal de minister "de uitgavenraming van de betrokken Kamer zonder meer in het wetsvoorstel tot vaststelling van de begrotingsstaat van de Staten-Generaal opnemen". Het belang hiervan is dat de zelfstandige positie van de Kamer op deze manier optimaal wordt benadrukt en geregeld binnen de grondwettelijke kaders, vastgesteld in het tweede lid van artikel 105. Ook in de door ons voorgestelde systematiek komt dit alles niet geheel los te staan van de regering, zoals de regering schrijft in de nota naar aanleiding van het verslag. In het voorstel van de regering kan de toets van de raming aan het algemeen belang door de minister een te grote inbreuk op de zelfstandige positie van beide Kamers betekenen. Naar de mening van mijn fractie kan de gecontroleerde niet de controleur controleren. Bepalen wat het algemeen belang is, zoals in de tweede wijziging van de Comptabiliteitswet is vastgelegd, is toch ook eigenlijk bij uitstek een taak van de Staten-Generaal. Het is waar dat de Kamer via amendementen bij de begrotingsbehandelingen zaken kan rechtekken en -zetten. Maar waarom zo omslachtig en compliceerd? Denk aan het feit dat een begrotingswet een machtigingswet is, met een uitgavenmaximum, en denk aan de situatie die kan ontstaan wanneer die uitgavenmaxima worden overschreden. Het kan eenvoudiger en duidelijker. Om dit nu eens goed te regelen heeft de PvdA, samen met het CDA, een amendement ingediend waarin we drie bepalingen opnemen:

- de minister geeft aan de beide Kamers zijn visie op de financiële onderbouwing van de door de Kamers opgestelde ontwerp-ramingen;
- de beide Kamers slaan vervolgens bij de openbare behandeling van hun ramingen acht op die visies;
- de door de onderscheiden Kamers vastgestelde raming wordt opgenomen in de rijksbegroting.

In de wet staat nu dat de minister van BZK verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting van de

Staten-Generaal. Wij vinden het wenselijk dat de minister van Financiën hiervoor verantwoordelijk wordt. In het verleden is gebleken dat af en toe sprake is van een bepaalde spanning tussen de minister van BZK en de Kamers, mede omdat er inhoudelijke raakvlakken zijn. Uit een oogpunt van het algemeen belang, waarover ik net ook al opmerkingen heb gemaakt, kan de minister afwijken van de door de Kamer ingediende raming. Maar wat is dat algemene belang? Het enige algemene belang kan van financiële aard zijn, wanneer de Kamers tot buitenproportionele uitgaven zouden willen komen, wat ingaat tegen de lijn van bezuinigingen. Het ligt dus het meest voor de hand dat de minister van Financiën de formele eindverantwoordelijkheid draagt voor de begroting van de Staten-Generaal, onder de reeds eerder genoemde voorwaarden. Om dit te regelen heeft mijn fractie samen met het CDA een amendement ingediend.

□

De heer **Mastwijk** (CDA): Voorzitter. Na het doorwrochte betoog, gelardeerd met het nodige staatsrecht, van collega Dubbelboer kan ik relatief kort zijn. Ik wil mij eigenlijk alleen richten op de uitvoering van de motie-Dubbelboer van juni 2004, ofte wel de zelfstandige begrotingsautoriteit voor de beide Kamers der Staten-Generaal. Met de rest van de voorstellen tot wijziging van de Comptabiliteitswet stemt de CDA-fractie in, inclusief de nota van wijziging van 31 mei. Het is overigens wel bijzonder dat je het voorkomen van verlies van cultureel erfgoed moet regelen via de Comptabiliteitswet, maar er zijn natuurlijk wegen die minder degelijk zijn.

Mijn fractie vindt dat de voorstellen van de regering om te komen tot een zelfstandige begrotingsautoriteit geen recht doen aan het gestelde in de motie-Dubbelboer. Daarom heb ik samen met de gewaardeerde collega twee amendementen ingediend, waarover hij zojuist iets heeft verteld. Die twee amendementen doen naar de mening van de CDA-fractie wel recht aan de motie. Ter voorbereiding van dit debat heb ik de onderliggende stukken, met name de visie van Kummeling en Minderman, nog eens goed bestudeerd, waarna

ik tot de conclusie ben gekomen dat de oplossing die met de beide amendementen wordt aangedragen in die visie niet wordt uitgesloten, niet staatsrechtelijk onjuist wordt geacht en ook geen wijziging van de Grondwet noodzakelijk maakt. Ofwel: met deze amendementen wordt op een simpele en pragmatische manier de zelfstandige begrotingsautoriteit gerealiseerd.

Het systeem van checks and balances, waarover de notitie spreekt, komt naar de mening van mijn fractie tot stand op het moment dat de minister zijn visie op de ontwerp-ramingen aan de Kamers kenbaar maakt. Als daar licht tussen zit, kunnen we daarover vervolgens in alle openbaarheid vergaderen. Ten slotte is het niet onbelangrijk te melden dat Kummeling en Minderman over checks and balances opmerken dat de rol van de Algemene Rekenkamer in deze constructie onverkort overeind blijft.

□

Minister **Remkes**: Voorzitter. Vandaag is een onderwerp aan de orde dat in deze Kamer al vaker in discussie is geweest. Dat is begrijpelijk en terecht. Het gaat om de belangrijke vraag wie de omvang van de begroting voor de Staten-Generaal vaststelt. Hoe zorgt de regering ervoor dat de onafhankelijkheid van de Kamer wordt gegarandeerd, terwijl zij de begrotingswet indient waarvan de begroting van de Kamer deel uitmaakt? Hoe wordt voorkomen dat de regering beknibbelt op de begroting van de volksvertegenwoordiging, die onder meer tot taak heeft om ons te controleren? De Kamer hecht er sterk aan dat zij zelfstandig haar begroting vaststelt en dat respecteer ik. Ik respecteer echter ook ten volle artikel 105 van de Grondwet waar uit voortvloeit dat de totstandkoming van de begroting een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van regering en Staten-Generaal. In de praktijk is er, meen ik, een modus gevonden waarbij de Kamers functioneren als zelfstandige begrotingsautoriteit zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de constitutie. Ik kom daar zo nog op terug.

De discussie over de begroting van de Staten-Generaal heeft geleid tot de instelling van de Werkgroep zelfstandige begrotingsautoriteit die zich heeft gebogen over het

Remkes

vraagstuk van de begroting van de Staten-Generaal, ook in rechts-vergelijkend perspectief. De Eerste Kamer heeft bovendien het oordeel ingewonnen van de hoogleraren Kummeling en Minderman over de Staten-Generaal als zelfstandige begrotingsautoriteit.

Mijn ambtsvoorganger heeft in de brief van 8 februari 2002 neergelegd dat aan de wensen van de Kamer om tot een zelfstandige begrotings-autoriteit te komen als volgt wordt tegemoetgekomen. De ramingen van beide Kamers worden geheel zelfstandig vastgesteld. Dat gebeurt op dezelfde manier als bij het aannemen van een begrotingswet in beide Kamers, met dit verschil dat de regering niet aan het debat deelneemt. De regering neemt de raming ongewijzigd over tenzij dit in strijd is met het algemeen belang. Om te voorkomen dat die strijd ontstaat, is ook nog onderdeel van de afspraken dat de minister van BZK voorafgaand aan de behandeling van de ramingen, de betrokken Kamer laat weten of er naar haar oordeel bijzondere overwegingen zijn met betrekking tot het algemeen financiële beleid of het doelmatig beheer van de rijksmiddelen.

De voorzitter van de Eerste Kamer heeft de minister van Binnenlandse Zaken op 4 april 2002 laten weten dat de Eerste Kamer van oordeel is dat op deze manier het doel van een zelfstandige begrotingsautoriteit kan worden bereikt. In aansluiting hierbij heeft de Eerste Kamer de wens voorgelegd, de begroting van de Staten-Generaal onder te brengen in een zelfstandig hoofdstuk van de rijksbegroting. In het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken, is dat geregeld. Hierdoor is op een eenvoudige wijze materieel bereikt wat de Staten-Generaal wensen: een zelfstandige begrotingsautoriteit zonder dat afbreuk wordt gedaan aan artikel 105 van de Grondwet.

Naar aanleiding van het voorstel en vandaag opnieuw hebben leden van de beide fracties die hier vanmorgen ook het woord hebben gevoerd, kritische vragen gesteld. Ik vat deze als volgt samen: men heeft er moeite mee dat de afspraken over het overnemen van de raming, niet zijn vastgelegd in de voorgestelde wijziging van de Comptabiliteitswet. Anderen hebben er moeite mee dat de minister van BZK onder omstandigheden toch kan afwijken van de raming.

Om met het eerste te beginnen: ik meen dat het niet nodig is, de afspraken over het overnemen van de raming vast te leggen in de Comptabiliteitswet. Het is zonneklaar dat die afspraken er zijn. In de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag worden de afspraken expliciet herhaald. Het opnemen van deze afspraken in de wet doet niets af aan die afspraken en het voegt ook niets toe. De afspraken kunnen expliciet in de te actualiseren beheersafspraken met de Kamers worden verwerkt en de bijzondere begrotingspositie van de Staten-Generaal ten opzichte van de andere hoge colleges wordt benadrukt door afsplitsing van de begroting van de Staten-Generaal in een aparte begrotingswet. Deze afsplitsing wordt, zoals gezegd, wel geregeld in het wetsvoorstel.

Collega Zalm en ik hebben natuurlijk ook naar de ingediende amendementen gekeken en wij hebben onszelf de vraag gesteld of het mogelijk is de Kamer wat verder tegemoet te komen. Het is de wens van een meerderheid van de Kamer om in de wet vast te leggen op welke wijze de begroting van de Kamer wordt voorbereid. Wij zijn bereid daaraan tegemoet te komen. Daarom hebben wij een nota van wijziging voorbereid, die wij zullen indienen als de Kamer die als een compromis ervaart. De strekking van die nota van wijziging is als volgt.

1. Vastgelegd wordt dat de minister van BZK jaarlijks met de Kamers overlegt over de door de Kamers opgestelde ramingen die als basis dienen voor de ontwerp-begroting van de Staten-Generaal.

2. De minister van BZK neemt die ramingen op in het voorstel van wet tot vaststelling van de begroting van de Staten-Generaal, tenzij dit in strijd is met het algemeen belang.

3. Als de minister van BZK afwijkt van de ramingen, meldt hij dat in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet. Als de minister van BZK het overnemen van de raming niet voor zijn verantwoording kan nemen, worden zijn opvattingen verwoord in het voorstel. Het is immers niet de Kamer die het voorstel indient. Vervolgens kan de Tweede Kamer vanzelfsprekend gebruik maken van haar recht van amendement.

Langs deze lijnen wordt enerzijds recht gedaan aan de onafhankelijke positie van de Kamers en anderzijds

aan de verantwoordelijkheid van de minister van BZK namens de regering. Ik herhaal wat in de nota naar aanleiding van het verslag al naar voren is gebracht: alle inspanningen moeten erop gericht zijn een blijvend verschil van inzicht te voorkomen.

De heer **Mastwijk** (CDA): Mij is nog niet duidelijk wat de feitelijke verandering in de handreiking van de regering is ten opzichte van de huidige situatie.

Minister **Remkes**: Ik heb net die drie lijnen genoemd. Dat wordt nu in de wet verankerd. De afspraken worden nu in feite dus onderdeel van de Comptabiliteitswet. U denkt: de minister kan dat allemaal wel zeggen, maar wat zijn nu precies de garanties voor de Kamer? Op het moment dat deze spelregels in de wet zijn verankerd, heeft de Kamer volgens mij die zekerheid.

De heer **Mastwijk** (CDA): Het herenakkoord, als wij dat beschouwen als ongeschreven recht, als jurisprudentie, wordt dan dus in de wet vastgelegd. Mijn stelling is echter dat er feitelijk niets verandert.

Minister **Remkes**: Ik beluister bij beide woordvoerders dat zij niet overgeleverd wensen te worden aan de willekeur, de grappen en grollen, van de minister van Binnenlandse Zaken. Volgens mij is een dergelijke nota van wijziging een betekenisvolle stap in de richting van de wens van de Kamer.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Ik zie die wijziging toch niet helemaal. Dat komt vooral door de term "tenzij dit in strijd is met het algemeen belang". U als minister van Binnenlandse Zaken blijft dus de ruimte houden om af te wijken. In het amendement staat heel duidelijk dat dit niet kan. Wij staan hier tegenover elkaar om de zelfstandige positie van het parlement ten opzichte van de regering te verankeren. Uw nota van wijziging komt daar naar mijn mening niet aan tegemoet.

Minister **Remkes**: U vraagt mij naar de argumentatie waarom naar onze opvatting de tenzij-clausule nodig is. Wij achten die clausule noodzakelijk, omdat aan de verantwoordelijkheid van de regering onvoldoende recht

Remkes

wordt gedaan als zij uiteindelijk gehouden zou zijn de raming van de Kamers altijd over te nemen. Artikel 105 van de Grondwet schrijft voor dat algemene begrotingswetten altijd door de regering moeten worden ingediend. De Kamer heeft dus niet het recht van initiatief. De regering moet het in te dienen voorstel voor haar rekening kunnen nemen. Daarbij past niet dat zij een raming overneemt, ook als dat in strijd zou zijn met het algemeen belang.

In de wetsprocedure doet de regering een voorstel met inachtneming van de bijzondere positie van de Staten-Generaal, maar evenzeer met inachtneming van haar eigen verantwoordelijkheid. De Kamer komt in de voorbereidingsprocedure van de begrotingswet nadrukkelijk aan bod doordat haar raming in beginsel wordt overgenomen. In het zeldzame geval dat het overleg tussen minister en Kamer niet tot overeenstemming leidt en de minister afwijkt van de raming, kan de Kamer, zoals gezegd, gebruikmaken van haar recht van amendement.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): In de schriftelijke inbreng hebben wij gevraagd naar de definitie van de regering van het begrip "algemeen belang". Die vraag vond ik onvoldoende beantwoord. Waarom kunt u het algemeen belang beter in de gaten houden dan het parlement?

Minister **Remkes**: Het begrip "algemeen belang" heeft een zekere onbepaaldheid. Daar valt ook niet goed aan te ontkomen in een algemene clausule. In het kader van de begroting moet daarbij worden gedacht aan bijzondere overwegingen met betrekking tot het algemeen financieel beleid of het doelmatig beheer. Het betreft dus een budgettaire beoordeling op hoofdlijnen, geen gemillimeter. Het kan niet gaan om een eenzijdige actie van de regering, waarvan de Kamer pas verneemt bij indiening van de begrotingswet. In het overleg over de raming zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moeten aangeven en uitleggen dat en waarom er sprake is van strijd met het algemeen belang.

Verschillende leden hebben aandacht gevraagd voor het beheer en de uitvoering van de begroting. In de Comptabiliteitswet 2001 is vastgelegd dat de colleges zelf het

financiële beheer en het begrotingsbeheer voeren. In de Comptabiliteitswet is ook vastgelegd dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de Hoge Colleges van Staat afspraken dient te maken over het beheer van de begroting. In de zogenoemde beheersafspraken zijn afspraken gemaakt over de begrotingsvoorbereiding en het financieel beheer.

De kern van de afspraken is dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de nodige terughoudendheid optreedt. Meer specifiek bestaan de beheersafspraken uit de volgende onderdelen: een uiteenzetting over de staatsrechtelijke positie van de Hoge Colleges van Staat, een uiteenzetting over de verhouding tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de hoge colleges van staat, het budgettaire kader voor de processen rondom de begrotingsvoorbereiding en de begrotingsuitvoering, en werkafspraken per artikel uit de Comptabiliteitswet. In de wet blijkt dat deze beheersafspraken goed werken. Zoals ik al eerder aangaf, meen ik dat een goede modus is gevonden.

De actualiteit van de beheersafspraken. Voor de Staten-Generaal zijn deze afspraken vastgelegd in brieven van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit juli 1992 en voor de andere Hoge Colleges van Staat zijn de afspraken in 2002 geactualiseerd. Actualisatie van deze afspraken is ook voor de Staten-Generaal aan de orde geweest. Hier is op verzoek van de Kamer van afgezien omdat men het advies van de ambtelijke Werkgroep zelfstandige begrotingsautoriteit wilde afwachten.

Voorzitter. Ik acht het wenselijk dat de beheersafspraken worden geactualiseerd en aangevuld, conform de onderhavige wijziging van de Comptabiliteitswet. Daarnaast stel ik voor om in de nieuwe versie van de beheersafspraken nader in te gaan op de procesafspraken rondom de eerste en tweede suppletore begrotingswetten en het jaarverslag. Dat betekent – laat ik daar maar niet omheen draaien – dat de regering bereid is om een nota van wijziging in te dienen als de Kamer en de regering het hierover eens kunnen worden. Minister Zalm en ik vinden het een betekenisvolle stap, maar de Kamer moet het natuurlijk ook zo

ervaren. Als de Kamer persisteert bij het amendement in zijn huidige vorm, zeg ik maar direct dat collega Zalm en ik behoefte hebben aan een advies van de Raad van State op dat punt. Wij kunnen namelijk niet voor onze verantwoording nemen dat in strijd met de Grondwet wordt geacteerd. Het zou mij echter een lief ding waard zijn als wij er langs de eerst aangegeven weg kunnen uitkomen. Dat betekent dus ook dat ik aanvaarding van het voorliggende amendement met klem ontraad.

Er ligt nog een tweede amendement, maar ik begrijp dat de Kamer graag in de handen van de minister van Financiën wil zijn. Hij zal daarop reageren.

□

Minister **Zalm**: Voorzitter. Hoe het kan lopen bij een wijziging van de Comptabiliteitswet! Maar hieraan liggen natuurlijk ook nogal wat andere dingen ten grondslag.

Laat ik allereerst onze nota van wijziging in de aanbeveling doen, want die geeft toch een zekere balans in de verhouding. Het is voor de Kamer ook van belang, in het enkele geval dat er een verschil van mening is tussen de regering en de Tweede Kamer, dat transparant en open wordt gehandeld. De heer Dubbelboer zegt wel dat amendering omslachtig is, maar het is dan wel heel helder hoe de verhoudingen liggen. De regering moet in die uitzonderingsgevallen dan ook uitleggen waarom zij meent dat het vanuit het algemeen belang niet verantwoord is om de Kamer precies te volgen. Vervolgens kan de Kamer per amendement zeggen dat zij het toch niet met de regering eens is. Dat speelt zich allemaal in de openbaarheid af. Dan is het over, want de Kamer heeft uiteraard het laatste woord. Daarover is geen verschil van mening. Ik vind het wel fraai om in de wet op te nemen dat het, anders dan bij andere onderdelen van de rijksbegroting, hier gaat om een bijzondere positie en dat wij de ramingen in principe overnemen, tenzij wij een ijzersterk verhaal hebben over het algemeen belang.

Mocht de Kamer toch aan de amendementen blijven hechten, dan wil ik hierover een enkele technische opmerking maken. Het zou goed zijn om dan ook nog even overleg te hebben met de wetgevingsjuristen, want er is sprake van een aantal

Zalm

technische problemen. Ik heb de indruk dat het nieuwe lid 8 van het tweede onderdeel van het amendement per ongeluk met zich zou meebrengen dat het Kabinet der Koningin en de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten eruit vallen. Ik dacht dat het alleen de bedoeling was om iets bijzonders te doen met onderdeel F, de Staten-Generaal. Iets vergelijkbaars doet zich voor bij het amendement op stuk nr. 8, nog even los van de inhoudelijke bezwaren. Dit amendement brengt de begrotingsvoorbereiding onder bij artikel 19 van de Comptabiliteitswet. Neen, artikel 19 gaat over het begrotingsbeheer en niet over de voorbereiding. Het zou meer voor de hand liggen om een artikel 12a te maken, want dat is het onderdeel dat gaat over de begrotingsvoorbereiding.

Als je de amendementen op stuk nrs. 7 en 8 combineert, is het niet meer geheel duidelijk hoe zij zich tot elkaar verhouden. In het eerste amendement is de minister van Financiën in beeld gebracht, terwijl in het tweede nog rustig wordt verdergegaan met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat is ook nog een klein punt van inconsistentie. Als onze nota van wijziging afdoende is, hoeven wij het hier niet meer over te hebben. Anders wil ik de Kamer aanbevelen om op dit punt nog even overleg te hebben met de deskundigen, want die staan haar uiteraard graag terzijde, ook als de minister het inhoudelijk niet met de Kamer eens is.

De **voorzitter**: Mochten beide amendementen worden aangenomen, dan zullen zij op dit punt met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Dat komt vaker voor in dit huis.

Minister **Zalm**: Voorzitter. Dan nog even de gedachte dat de minister van Financiën een vriendelijker man is dan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook al moge dat waar zijn, wat ik betwijfel, dan is het toch wel bijzonder dat de minister van Financiën nu alleen voor de Staten-Generaal die rol zou krijgen. Alle Hoge Colleges van Staat zijn wat de begroting betreft geschaard onder de minister van Binnenlandse Zaken. Het is overigens geen leuke baan om de begrotingen van de Hoge Colleges van Staat te

doen, ook vanwege het feit dat het aparte autoriteiten zijn. Als regering moet je je daar zeker niet inhoudelijk mee bemoeien en ook op het gebied van de begroting moet je enige afstandelijkheid in acht nemen.

Ik zou het op zijn minst onelegant vinden om op één onderdeel van de Hoge Colleges van Staat een bijzondere rol aan de minister van Financiën te geven. Ik pleit ervoor om de rol van de minister van Binnenlandse Zaken op dit punt te laten zoals die is. Ik heb geen enkele indicatie dat het probleem ligt in het feit dat de minister van Binnenlandse Zaken de marginale toets van de budgettaire inpasbaarheid en doelmatigheid doet. Ik blijf wat dat betreft liever wat meer op afstand, zodat ik de Hoge Colleges van Staat tijdens de begrotingsbesprekingen met de minister van Binnenlandse Zaken kan bespreken, zonder dat ik zelf langs al die Hoge Colleges van Staat moet. Vanuit praktische overwegingen zeg ik: laat het bij de minister van Binnenlandse Zaken. Meer principieel is het raar om één Hoog College van Staat of, afhankelijk hoe je wilt tellen, twee Hoge Colleges van Staat over te hevelen naar de minister van Financiën.

□

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Voorzitter. Ik denk dat de voorgestelde nota van wijziging onvoldoende tegemoet komt aan de wens die de PvdA-fractie heeft neergelegd, ook in het amendement. Ik bestrijd dat de voorgestelde systematiek in het amendement in strijd zou zijn met artikel 105 van de Grondwet, want er is nog steeds uitdrukkelijk het samenspel van regering en Staten-Generaal om die raming vast te stellen. Daarom zou het interessant zijn om te kijken of de Raad van State daarin kan adviseren. Ik erken zeker dat het een grotere zelfstandige positie regelt van deze Kamer, maar dat is ook exact wat wij willen. In die zin komt de nota van wijziging onvoldoende tegemoet aan onze wens.

Er zijn wat technische opmerkingen gemaakt. Ik weet dat het altijd lastig is als je in het ene amendement ingaat op de minister van Binnenlandse Zaken, terwijl je dat in het andere amendement wilt regelen. Het kan niet zo zijn dat je aanneemt dat een amendement al is aangenomen, want dan ga je helemaal buiten

de orde. Stel dat het ene amendement niet wordt aangenomen en het andere wel. Daarom heb ik dat zo geregeld. Ik was echter blij met de opmerking van de voorzitter dat de stroomlijning in ieder geval zal gaan geschieden.

Ons tweede amendement dient ertoe de minister van Financiën verantwoordelijk te maken. Ik begrijp zijn redenering dat alle andere Hoge Colleges van Staat dan onder de minister van Binnenlandse Zaken vallen, maar deze niet. Desalniettemin nemen wij ook wel een aparte positie in onder de Hoge Colleges van Staat. Die milde arrogantie durf ik hier wel tentoon te spreiden. Die houding is vooral gebaseerd op het verleden waarin er een aantal aanvaringen zijn geweest tussen het ministerie en het parlement. Deze aanvaringen werden altijd deels gemotiveerd door inhoudelijke raakvlakken. Hoe onaangenaam de minister van Financiën ook in zijn persoonlijkheid kan zijn, de kans op die inhoudelijke raakvlakken is bij hem beduidend minder. De PvdA-fractie handhaaft daarom haar amendementen.

□

De heer **Mastwijk** (CDA): Voorzitter. Ik dank de beide ministers voor hun beantwoording. Ik kom in de verleiding om de discussie aan te gaan over de vraag welke minister aardig is en welke minister minder aardig is, maar daarover moeten anderen maar oordelen; daar zijn waarschijnlijk allerlei polls voor. Laten wij ons vandaag tot de feiten bepalen. Ik stel vast, met collega Dubbelboer, dat de handreiking die de regering doet, eigenlijk niets verandert aan de feitelijke situatie. Wat mij betreft blijven er drie scenario's overeind, te weten: het herenakkoord in stand laten en verder niets doen, de handreiking van de regering aannemen en die in de wet verankeren, of de door ons ingediende amendementen ten uitvoer leggen.

Uiteindelijk draait het om de opmerking van de minister van Financiën dat de Kamer het laatste woord heeft. Dit is in alle drie de varianten het geval. Als blijkt dat er serieus sprake is van strijd met het algemeen belang, zal dit uiteindelijk kunnen leiden tot politieke consequenties voor de betrokken minister. De discussie in de openbaarheid

Mastwijk

over de vraag of er al dan niet sprake is van strijd met het algemeen belang, wordt in alle drie de varianten gevoerd. Daarin ligt geen aanleiding om tegen onze amendementen te zijn.

Wij hechten dus aan onze amendementen, maar wij hechten ook aan zorgvuldige besluitvorming. Het idee om het oordeel van de Raad van State te vragen over de varianten die wij op tafel hebben gelegd, vind ik zinvol. Ik wijs er nogmaals op dat de hoogleraren Kummeling en Minderman de optie die wij presenteren niet hebben afgewezen. De redenen daarvoor heb ik gegeven; er is geen sprake van uitsluiting, de optie is niet staatsrechtelijk onjuist en er is geen wijziging van de Grondwet noodzakelijk. Ik heb het volste vertrouwen in een positief oordeel van de Raad van State over de ingediende amendementen.

Minister Remkes: Voorzitter. Ik kan heel kort zijn, omdat er eigenlijk geen nieuwe argumenten naar voren zijn gebracht. Ik ga echter even in op de laatste stelling, namelijk dat over alle drie de scenario's in openbaarheid wordt gediscussieerd. In alle scenario's kan de minister van Binnenlandse Zaken een probleem hebben. Dat is waar, maar daarin zit niet de kern van ons probleem. Het is belangrijke argumentatie, maar de kern van ons probleem betreft de vraag hoe het derde scenario van het amendement zich verhoudt tot de Grondwet. Daarin hebben de minister van Financiën en ik ook een verantwoordelijkheid. Wij zouden het op prijs stellen om advies in te winnen van de Raad van State voordat wordt overgegaan tot stemming over de amendementen. Op basis van dat advies kunnen wij bezien welke procedure wij verder volgen.

Wat de verantwoordelijkheidsverschuiving betreft denk ik dat de Kamer nog eens moet nadenken over de vraag of het inderdaad wenselijk is om een van de Hoge Colleges van Staat eruit te lichten. Dat is een rare constructie, en daarin schuilt het principe niet. De Kamer heeft waarschijnlijk nog het verschil van mening in het achterhoofd dat wij twee jaar geleden met elkaar hebben gehad. De procedure is echter zo, dat de minister van Binnenlandse Zaken op gezag van

het kabinet acteert, in nauwe samenspraak met de minister van Financiën. Praktisch maakt het volgens mij heel weinig uit.

Minister Zalm: In aansluiting op het laatste punt merk ik op dat de Kamer dan natuurlijk ook een pleitbezorger in het verkeer met de regering mist, want dan moet zij rechtstreeks met de echte vijand de strijd aanbinden.

De heer Mastwijk heeft in mijn ogen het verschil tussen de drie routes zeer mooi uiteengezet. Zij vertonen ook zeer veel overeenkomsten. De regering wordt op grond van de wet geforceerd tot het bij de Kamer indienen van een begrotingsvoorstel, waar zij het zelf niet mee eens is. Dat is het enige probleem met het amendement. Als dat wordt overgenomen, wordt bij wet geregeld dat de regering een begrotingswet moet indienen waarmee zij het niet eens is. Dat is toch een rare figuur? Volgens de grondwet dient de regering een wetsvoorstel in, waarop de Kamer reageert en amendeert. De consequentie hiervan kan dus zijn dat de regering bij wet wordt gedwongen tot het indienen van een begrotingsvoorstel dat zij in strijd met het algemeen belang acht. Dat is raar.

De voorzitter: Dank u wel. Hiermee zijn wij aan het einde van de tweede termijn van de regering gekomen. Ik stel voor, de beraadslaging te schorsen totdat de Raad van State advies heeft uitgebracht over het ingediende amendement. Daarna kan de algemene beraadslaging worden hervat en kan in een derde termijn een nadere gedachteswisseling plaatsvinden.

Daartoe wordt besloten.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De voorzitter: Ik schors de vergadering tot ongeveer 11.45 uur of zo veel eerder als de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de Kamer kan zijn.

De vergadering wordt van 11.00 uur tot 11.45 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het verslag van een algemeen overleg met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de evaluatie van de Drank- en Horecawet (29894, 27565, nr. 3).**

De voorzitter: Ik meld u wellicht ten overvloede dat wij spreektijden hanteren van twee minuten per fractie.

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw Schippers (VVD): Voorzitter. In het algemeen overleg heb ik al gezegd dat de VVD-fractie het preventiebeleid dat de minister steeds meer lijkt te willen voeren en dat gericht is op controle en repressie, niet steunt. Verhoging van de accijnzen, het terugdringen van de verkooppunten, ver- en geboden zullen het alcoholmisbruik niet doen afnemen. Hiervan zijn verschillende voorbeelden te zien in landen die hun beleid op deze filosofie hebben gestoeld. In Duitsland bijvoorbeeld is de consumptie van premixen volledig ingestort na de accijnsverhoging. Er zijn 30 miljoen flessen minder verkocht. Tegelijkertijd is de verkoop van premixen op basis van wijn en bier gestegen met 37,4 miljoen flessen.

Het accijnsvoorstel is onderdeel van het beleid van deze minister. Het is niet alleen een inconsequent voorstel, maar ook over de financiële onderbouwing is het nodige op te merken. Namens mijn collega's van de fracties van het CDA en de LPF dien ik de volgende motie in.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de voorstellen om de accijnzen op premixen en bier te verhogen om alcoholgebruik en -misbruik onder jongeren terug te dringen inhoudelijk slecht zijn beargumenteerd;

overwegende dat deze maatregelen namelijk niet zullen leiden tot minder consumptie van alcohol door jongeren, maar hoogstens zullen