

Vergaderjaar 2016–2017

34 426

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)

Nr. 30

VERSLAG VAN EEN WETGEVINGSOVERLEG

Vastgesteld 13 oktober 2016

De vaste commissie voor Financiën heeft op 26 september 2016 overleg gevoerd met de heer Dijsselbloem, Minister van Financiën, over:

- **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) (Kamerstuk 34 426).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De griffier van de commissie,
Berck

Voorzitter: Duisenberg
Griffier: Elferink

Aanwezig zijn zes leden der Kamer, te weten: Duisenberg, Koolmees, Van Nispen, Ronnes, Vermue en Aukje de Vries,

en de heer Dijsselbloem, Minister van Financiën.

Aanvang 11.01 uur.

De voorzitter:

Goedemorgen. Ik open dit wetgevingsoverleg over de Comptabiliteitswet 2016. Ik heet de Minister van Financiën en de ondersteunende ambtenaren van het Ministerie van harte welkom. Ook heet ik de collega-Kamerleden van harte welkom, alsmede natuurlijk iedereen op de publieke tribune.

Deze behandeling vindt plaats in drie termijnen. De eerste twee termijnen vinden hier plaats. De afrondende termijn zal plenair plaatsvinden op woensdag a.s. om 16.15 uur. Dat is de termijn waarin, zoals gebruikelijk, moties kunnen worden ingediend et cetera.

Ik geef graag het woord aan de heer Ronnes van het CDA als eerste spreker van de zijde van de Kamer.

De heer Ronnes (CDA):

Voorzitter. Laat ik beginnen met een compliment aan de Minister van Financiën en zijn ambtenaren. Ze hebben de klus om de Comptabiliteitswet weer een stuk toekomstbestendiger te maken, afgerond. Daar zijn we blij mee. Ondanks dat diezelfde ambtenaren op verjaardagsfeestjes de aandacht van anderen voor dit onderdeel van hun werk niet lang zullen vasthouden, is het wel belangrijk om te benoemen dat de Comptabiliteitswet een zeer belangrijke wet is, die kaders stelt voor financiële verhoudingen in onze democratie. Het is daarom goed dat we daar deze week uitgebreid bij stilstaan. Ook geef ik de Minister een compliment voor het gegeven dat Verantwoordingsdag in principe op de derde woensdag zal plaatsvinden. Hoewel het een moderne traditie is, bewaken wij deze traditie graag.

Na de complimenten wil ik toch de open eindjes benoemen. Die zijn er nog wel. Zo regelt deze wet niets voor de overstap naar een baten-lastenstelsel voor het Rijk. In een baten-lastenstelsel komen investeringen meer tot hun recht, hoewel er ook nadelen aan een dergelijk construct zitten. We zien ook dat hiermee een commissie aan de slag is. We horen volgend jaar graag meer hierover. We zullen hier nu dus verder geen punt van maken.

De CDA-fractie wil wel een punt maken van de premiegefinancierde delen van de begroting, oftewel het Budgettair Kader Zorg en het Budgettair Kader Sociale Zekerheid. Momenteel heeft de Kamer op deze delen van de begroting geen directe invloed bij het vaststellen van de begroting, dus vooraf, en kan zij nauwelijks controle uitoefenen bij het jaarverslag achteraf. Dat voelt niet goed. Het voelt niet alleen niet goed, het is ook niet goed. Het gaat hier om ruim 150 miljard aan uitgaven waarbij controle en verantwoording beperkt is. Dat zegt het CDA niet alleen; de Algemene Rekenkamer vindt dit ook.

De Minister heeft overigens wel een aantal steekhoudende argumenten waarom je kunt aarzelen bij het onder de Comptabiliteitswet scharen van de premie-uitgaven. Immers, de zorguitgaven zijn in een privaat systeem geregeld en de sociale uitgaven worden beheerd door fondsen van de sociale partners. Dat is natuurlijk zo, maar de ervaring leert toch ook dat dit vooral theoretisch is. We hebben zeer vaak debatten over het eigen risico in de zorg, de zorgpremie en maatregelen om de zorguitgaven te beheersen. Ook is er discussie over hoe de uitgaven aan sociale zekerheid

te beheersen. Hoewel de uitgaven officieel door premies worden bekostigd, is de invloed van de Kamer dus toch best groot. Die invloed is dan weer veel minder als het gaat om de verantwoording en controle van deze uitgaven. Dat knaagt. Wij zouden daarom graag zien dat er, net als met de vraag of er een baten-lastenstelsel moet komen, een brede commissie aan de slag gaat om te bezien hoe de premie-uitgaven aan zorg en sociale zekerheid onder betere controle van het parlement kunnen komen. Wij overwegen hierover een motie in te dienen. We horen graag hoe de Minister over onze zienswijze denkt.

Ik kom te spreken over een punt waarover al een amendement is ingediend: de positie van de Raad voor de rechtspraak. De SP heeft hierover een amendement ingediend en wij zijn benieuwd naar het oordeel van de Minister hierover. Hoewel het aantrekkelijk klinkt om de Raad voor de rechtspraak, net als de Kiesraad en de Hoge Colleges van Staat, een eigen begroting te geven en daarmee de zelfstandigheid te benadrukken, kleven er wellicht ook nadelen aan die wij minder kunnen overzien. Kan de Minister hier zijn licht over laten schijnen?

Ten slotte wijd ik enkele woorden aan een ander belangrijk aspect van de parlementaire invloed op de uitgaven: het budgetrecht van de Kamer. We zien nog te vaak dat er nog zeer grote bedragen worden verschoven bij de Najaarsnota of bij de slotwetten. Het afgelopen jaar bijvoorbeeld werd er nog goedkeuring gevraagd voor 600 miljoen aan uitgaven die al hadden plaatsgevonden. Natuurlijk ging het hierbij niet altijd om keihard nieuw beleid, maar 600 miljoen pas goedkeuren als de uitgaven al zijn gedaan, is niet fraai. Er is een mogelijkheid om in de wet vast te leggen dat de Kamer altijd voor het verstrijken van het jaar schriftelijk wordt geïnformeerd over beleidsmatige extra uitgaven die te voorzien zijn. Dat is nu in lagere regelgeving geregeld. Hoe zou de Minister hiertegenover staan? Er is op dit punt een amendement in voorbereiding.

Mevrouw **Vermue** (PvdA):

Voorzitter. Na bijna tien jaar studeren, ligt de gemoderniseerde versie van de Comptabiliteitswet voor, de wet die het budgetrecht van de Kamer borgt en waarin de regels voor begroten en verantwoord worden zijn vastgelegd. Deze nieuwe versie zet in op duurzame regelgeving, voldoende flexibiliteit en heldere verantwoordelijkheden. Iedere inwoner van Nederland draagt door middel van belastingafdracht bij aan onze welvaartsstaat, aan goede zorg, aan onderwijs voor iedereen en aan veilige wijken. Deze bijdragen scheppen de verplichting van een eerlijke en heldere verantwoording, en een gedegen democratische controle. Een goede verantwoording over publieke uitgaven draagt bij aan het vertrouwen in de overheid. Een van onze eerdere bezwaren, het voorstel om af te zien van de derde woensdag in mei als vast moment voor Verantwoordingsdag, is inmiddels geschrapt. Gehaktdag blijft gehaktdag. Zoals op de derde dinsdag van september de begrotingen worden gepresenteerd, zo wordt op de derde woensdag van mei de verantwoording over het voorgaande jaar gepresenteerd. Bij een goede verantwoording komt echter veel meer kijken dan het organiseren van gehaktdag op een vast moment.

Om deze goede verantwoording te versterken, zijn er een aantal onderwerpen die nog de nodige aandacht vragen. Het eerste punt betreft de beleidsconclusies. In de Kamer leeft breed de behoefte om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van beleid. Alhoewel de jaarverslagen het gevoerde beleid uiteen dienen te zetten, staat niet vast dat deze verslagen ook beleidsconclusies behoren te bevatten, terwijl het jaarverslag als instrument juist benut behoort te worden om van te leren bij daaropvolgende begrotingen. Een goede beleidsconclusie bevat leerpunten en noemt concrete verbeterpunten, en is zelfkritisch en stellig. Met slechts een beschouwende blik op het gevoerde beleid wordt onvoldoende tegemoetgekomen aan de wens om meer zicht te krijgen op de doeltref-

fendheid van beleid. Normen die toezien op het rapporteren in jaarverslagen over doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven, ontbreken. Een blik op het aantal uitgegeven euro's is één ding, maar de vraag of de beoogde doelstellingen behaald worden is een minstens zo relevante tweede. Welke mogelijkheden ziet de Minister om een minimumeis te stellen voor het opnemen van beleidsconclusies in jaarverslagen? De normen die gelden voor doelmatigheid en doeltreffendheid zijn aan voortschrijdend inzicht onderhevig, zoals in de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesteld. De beleidsverantwoording ontwikkelt zich en dat is goed. Er ontstaan nieuwe mogelijkheden en inzichten over de invulling van beleidsconclusies. In een jaarverslag waarin verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde beleid, behoren minimaal beleidsconclusies opgenomen te zijn. De inhoud van die beleidsconclusies kan vervolgens op andere plekken nader uitgewerkt worden in overleg met de Kamer. Is de Minister dat met mij eens? En zo ja, welke mogelijkheden ziet hij hiertoe?

Ik kom op de begrotingsamendementen. Bij de behandeling van een begrotingsamendement ligt de begroting van het daaropvolgende jaar voor. Meerjarige begrotingsramingen hebben slechts een informatief karakter in de memorie van toelichting. Meerjarige begrotingsamendementen worden in beginsel wel meerjarig verwerkt. In de praktijk zijn spelregels tussen het kabinet en de Kamer ontstaan. Een voorbeeld hiervan is dat amendementen tot verhoging van uitgaven gepaard gaan met een dekking. Een meerjarig begrotingsamendement dat voorzien is van een deugdelijke dekking, wordt in beginsel meerjarig verwerkt in de raming. Indien een begrotingsamendement is aangenomen, wordt vervolgens niet bij wet geregeld dat het toegekende budget besteed dient te worden aan het doel waarvoor de Kamer het heeft vrijgemaakt. Een vorm van bestedingsdwang ontbreekt. De betrokken Minister hoeft zich niet gebonden te voelen om aangenomen amendementen meerjarig te verwerken als een deugdelijke dekking ontbreekt of als er ernstige bezwaren bestaan die kenbaar zijn gemaakt. Alhoewel de werkwijze is dat de Minister de Kamer informeert indien hij wenst af te wijken, zijn deze spelregels niet met elkaar vastgelegd. Wat zijn de afwegingen geweest om deze spelregels nu niet in het wetsvoorstel op te nemen? Ziet de Minister bezwaren om deze werkwijze alsnog vast te leggen?

Mijn collega van het CDA heeft al veel gezegd over de premiegefinancierde uitgaven en ik sluit daar graag op aan. De regering legt verantwoording af over een steeds kleiner deel van de publieke sector. Dat komt deels door decentralisaties en deels door een toenemend aandeel van de premiegefinancierde uitgaven. Het verbeteren van het inzicht in de publieke middelen en de verbetering van de informatiepositie van de Kamer op dit vlak zijn geen doelstellingen van de nu voorliggende wet. Alhoewel de verschillen tussen premiemiddelen en de reikwijdte van de Comptabiliteitswet worden uitgelegd, blijven de overwegingen om hierin geen veranderingen aan te brengen vragen oproepen. Burgers zijn verplicht om door middel van premies bij te dragen. Hier passen een gedegen politieke verantwoording en zeggenschap bij.

De Raad van State heeft aandacht gevraagd voor de scheiding tussen de publieke sector en het private domein. Contractpartijen en eindbegunstigden van subsidies verdienen duidelijkheid over de vraag waar de Comptabiliteitswet aan raakt. Een adequate controle dient in balans te zijn met het respecteren van de private sector. Zeker in het geval van een privaatrechtelijk verzekeringsstelsel met publieke waarborgen luistert dit nauw. Het moge duidelijk zijn dat dit een breder vraagstuk is waar het huidige wetsvoorstel niet op hoeft te wachten. Tegelijkertijd is het onderdeel van een fundamenteel debat, dat gevoerd moet worden. Wat ons betreft hoeft dat debat eveneens niet te wachten. Hoe kan het budgetrecht van de Kamer versterkt worden ten aanzien van de premiegefinancierde uitgaven? Hoe sluiten de bevoegdheden van de Algemene

Rekenkamer hierbij aan? De Partij van de Arbeid roept op een onderzoek in te stellen naar dit vraagstuk en hier voor maart 2017 over te rapporteren. Is de Minister bereid om deze handschoenen op te pakken?

Ik kom te spreken over de staatsdeelnemingen. We hebben staatsdeelnemingen om een publiek belang te borgen en te behartigen. De Algemene Rekenkamer heeft op dit moment een beperkte bevoegdheid om onderzoek te doen bij staatsdeelnemingen. Ik ben hier zeer kritisch over. De Algemene Rekenkamer mag onderzoek doen naar staatsdeelnemingen waarvan het Rijk minstens 95% van de aandelen in het bezit heeft en naar dochters die 100% in handen van de staatsdeelneming zijn. In antwoord op eerdere vragen wordt aangegeven dat het regelmatig voorkomt bij grotere ondernemingen dat verschillende activiteiten onder de centrale holding geplaatst worden. We hoeven allemaal maar aan Schiphol en NS te denken. Bij NS gaat het om een staatsaandeel van 100%, maar Schiphol is een treffend voorbeeld voor deze vragen. Schiphol is een deelneming waarvan de Staat 69,77% van de aandelen in het bezit heeft en er is sprake van een holding met vele dochters. Het publieke belang van onze nationale luchthaven mag duidelijk zijn. Het is van belang dat de Algemene Rekenkamer onderzoek ter plaatse kan doen en dat er niet wordt volstaan met onderzoek bij het ministerie. Enkel inzage in de jaarrekeningen en daarbij behorende rapporten geeft namelijk een incompleet beeld. In het kader van een gelijke behandeling van aandeelhouders is voor de eerdergenoemde percentages gekozen. Dat terwijl de Algemene Rekenkamer zijn onderzoek richt op de invulling van het aandeelhouderschap door de Staat en het beleid van de betrokken Minister. Waar raakt dit de gelijke behandeling van de andere aandeelhouders? De rapporten van de Rekenkamer zijn na afronding van het onderzoek tevens openbaar voor alle inwoners van Nederland, en dus eveneens voor de overige aandeelhouders.

Bij de vaststelling van de Gemeentewet en de Provinciewet in 2002 is het meerderheidsbelang als grens gesteld voor de bevoegdheden van provinciale en gemeentelijke rekenkamers bij deelnemingen. Gelijke behandeling van de aandeelhouders vormde hierbij geen bezwaar. Sterker nog, er wordt in antwoord op onze vragen gesteld dat bij het bepalen van deze grens een afweging is gemaakt tussen de mogelijkheid voor de lokale rekenkamers om een grondig onderzoek in te stellen en de zwaarte van deze onderzoeksbevoegdheid. Ik vraag de Minister om nog eens goed in te gaan op de afweging om bij de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van staatsdeelnemingen de genoemde percentages te hanteren. Waartoe dient deze afweging? Zijn er nog andere argumenten dan de bekende maar niet overtuigende argumenten om niet uit te gaan van een meerderheidsbelang? De Partij van de Arbeid heeft een amendement in voorbereiding om deze percentages aan te passen. Tot slot heb ik nog een vraag over het baten-lastenstelsel. Hoever staat het met de werkgroep die de invoering van een baten-lastenstelsel zal onderzoeken? De werkgroep rapporteert naar verwachting begin 2017. Het rapport van de werkgroep en het standpunt van het kabinet worden aan de Kamer toegezonden, maar op welke manier wordt de Kamer tussentijds geïnformeerd? Welke mogelijkheden zijn er voor de Kamer om hierbij betrokken te blijven?

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD):

Voorzitter. De Comptabiliteitswet gaat over een belangrijk recht van de Staten-Generaal, namelijk het budgetrecht. Goed beheer, goede controle en goede verantwoording zijn natuurlijk belangrijk, gelet op al het geld dat wij besteden. Het gaat om een modernisering van de Comptabiliteitswet. Dat is wat ons betreft goed, maar de goede zaken uit de oude wet moeten wij wel behouden. Wij moeten volgens mij niet proberen om alle problemen die wij zien, op te lossen met de Comptabiliteitswet. Die is

daar niet altijd het meest geschikte instrument voor. Het kan ook andere wet- en regelgeving betreffen.

Er kan ook nog veel verbeterd worden in de verantwoording van de begrotingsmiddelen binnen de kaders van de huidige Comptabiliteitswet, bijvoorbeeld als het gaat om de effectiviteit van het beleid en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van de middelen. De VVD is dan ook blij dat de Minister in de nota van wijziging heeft opgenomen dat bij elk beleidsvoorstel van tevoren inzicht moet worden gegeven in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Zoals ik al zei, is de Comptabiliteitswet niet altijd het geschikteste instrument. Ook buiten de Comptabiliteitswet is er nog een wereld te winnen, bijvoorbeeld als het gaat om de sturing van grote projecten, het doen van aanbestedingen en accountantsverklaringen die op een aantal punten moeten worden geleverd. De VVD heeft zich de afgelopen jaren nadrukkelijk ingezet voor verbeteringen. Voorbeelden daarvan zijn het rapport getiteld Aandacht voor het parlementair budgetrecht in Europees perspectief, dat wij met een aantal andere partijen in de commissie voor de Rijksuitgaven hebben opgesteld. Verder noem ik de rol van de Tweede Kamer bij beleidsdoellichtingen. Samen met het CDA hebben wij een openbaar subsidieregister voorgesteld. Wij zijn wel benieuwd waarom dat niet in de Comptabiliteitswet is geborgd. Verder noem ik de horizonbepalingen bij subsidies, de budgetflexibiliteit en de Handreiking controle, begroting en verantwoording die door de vaste commissie voor OCW is opgesteld, onder anderen door de voorzitter, maar dan in een andere rol.

Dan kom ik op de vaste momenten, zoals Prinsjesdag en Verantwoordingsdag. Mijn collega van de PvdA sprak daar ook al over. Wij vinden het belangrijk om die op een goede manier te borgen en zijn dan ook blij dat de Minister inmiddels «woensdag gehaktdag», oftewel Verantwoordingsdag weer in de wet heeft opgenomen. Voorheen stond ook Prinsjesdag met als datum de derde dinsdag in september opgenomen in de wet. Wij zijn benieuwd waarom dat nu niet weer gewoon is gedaan. Er staat natuurlijk al in de Grondwet dat het aanbieden van de begroting op de derde dinsdag in september moet plaatsvinden, of zo veel eerder als bij de wet geregeld. Voor de duidelijkheid, het overzicht en de totaliteit zou het wat ons betreft goed zijn om de derde dinsdag in september in de Comptabiliteitswet vast te leggen.

Dan de rol van de Algemene Rekenkamer. In de Comptabiliteitswet zijn een aantal nieuwe onderzoeksbevoegdheden van de Rekenkamer opgenomen, onder andere in verband met verleende belastingkortingen met betrekking tot goederen of diensten die met begrotingsgeld worden betaald. Ook noem ik onderzoek naar 100% dochter- en kleindochtervennootschappen van vennootschappen waarvan de Staat 95% van de aandelen in handen heeft. De Raad van State was behoorlijk kritisch over de uitbreiding van de bevoegdheden ten aanzien van personen en instanties die niet tot het Rijk behoren en ontraadde de uitbreiding van die activiteiten, onder meer omdat ook de grens naar de private sector wordt overschreden. Wat ons betreft behoren de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer in lijn te liggen met de verantwoordelijkheden van de Minister. Wij zijn wel benieuwd hoe de Minister daar zelf naar kijkt. Hoe ziet de Minister de grenzen aan de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer? De afgelopen tijd heeft de Rekenkamer onder de oude Comptabiliteitswet heel veel onderzoeken gewoon gedaan, onder meer naar de activiteiten van TenneT en de Gasunie in het buitenland en naar grote projecten zoals de Betuweroute en de vervanging van de F-16. Verder noem ik de belastinguitgaven gericht op de verbetering van het milieu. Waarom is dan een uitbreiding van de bevoegdheden alsnog noodzakelijk?

Er wordt onder andere voorgesteld om een aantal fiscale tegemoetkomingen onder de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer te brengen. De Minister geeft aan dat dit geen precedent is voor uitbreiding naar

andere belastingen of belastingaftrekposten omdat ze specifiek genoemd worden. Het is natuurlijk wel een glijdende schaal. We zijn dan ook benieuwd precies te horen wat de Algemene Rekenkamer nu wel of niet op dat terrein mag doen.

Ik ga verder met de bevoegdheid met betrekking tot goederen en diensten die met begrotingsgeld worden betaald. Ook daarin gaat de Algemene Rekenkamer een rol krijgen in de richting van de private sector. Ook nu de vraag wat de Algemene Rekenkamer wel en wat de Algemene Rekenkamer niet mag doen. Wat is de reikwijdte van die onderzoeksbevoegdheid? Wij denken dat er nog heel veel te winnen is bij de aanbesteding van projecten waarin je een heleboel zaken gaat regelen en bij de sturing van projecten.

Er staat bij dat er wel voorwaarden aan verbonden zijn. Zo moet het gaan om de uitvoering van een publieke taak, maar dat is natuurlijk wel een beetje heel erg algemeen, want het zou heel raar zijn om begrotingsgeld in te zetten voor zaken die niet tot de publieke taak worden gerekend. Ten slotte wordt er aangegeven dat er contractueel mee moet zijn ingestemd. In hoeverre is dit een nietszeggende voorwaarde? Kan een bedrijf bijvoorbeeld zeggen «ik wil dat niet» en, zo ja, kan dat dan voor het Rijk een reden zijn om de aanbesteding niet te gunnen? Of gaan de ministeries dit gewoon als een aanbestedingsvoorwaarde opnemen? Zo ja, dan is het ook een beetje een nietszeggende voorwaarde die nu in de wet komt te staan, want dan wordt het gewoon opgelegd door het Rijk.

Door mijn collega van de PvdA werd zonet ook al even gesproken over de staatsdeelnemingen en onderzoek bij dochter- en kleindochtervennootschappen. Wij vragen ons af waarom het niet alleen wordt toegestaan indien in de holding geen of weinig activiteiten voor de publieke taak plaatsvinden. Waarom is er met andere woorden geen grens getrokken tussen de activiteiten die in de holding en de hoofdmaatschappij plaatsvinden en de activiteiten die in de dochtermaatschappijen worden verricht en die tot de commerciële sector kunnen worden gerekend? De internationale werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer worden nu opgenomen in de Comptabiliteitswet. Wij zien het niet als een kerntaak van de Algemene Rekenkamer. Dat er activiteiten plaatsvinden is op zich prima, maar wij vragen ons wel af waarom je het in de wet zou moeten vastleggen als het geen kerntaak is van de Algemene Rekenkamer. Ik ben benieuwd naar de reactie van de Minister hierop. Ik vraag dat zeker ook omdat in de memorie van toelichting staat dat de Algemene Rekenkamer een bijdrage wil kunnen vragen voor werkzaamheden op verzoek van de Kamers en de Minister. Wij vinden dat wij met de Rekenkamer een heel rare weg zouden inslaan als ze internationale activiteiten zou kunnen uitvoeren met de bijdragen die ze al krijgt terwijl ze voor het andere werk een bijdrage vraagt.

De Minister heeft inmiddels op verzoek van de Algemene Rekenkamer ingestemd met een werkgroep baten-lastenstelsel. Ik denk dat het goed is dat die club aan het werk gaat om te bekijken wat de meerwaarde van de toevoeging van meer baten-lasteninformatie aan de huidige wijze van begroten is. Het zou overigens goed zijn om een keer een streep te kunnen zetten onder de discussie over wat we wel en niet gaan doen. We wachten de uitkomsten met belangstelling af, omdat meer baten-lasteninformatie volgens ons wellicht enkele nadelen van de verplichtingen-kasboekhouding kan wegnemen.

Ik heb hierover nog wel een aantal vragen. De Minister was tot voor kort een fervent voorstander van de verplichtingen-kasboekhouding. Waarom dan nu toch deze stap? Kijkt de werkgroep alleen naar een toevoeging van baten-lasteninformatie aan het huidige stelsel of ook naar volledige vervanging? In hoeverre wordt er ook specifiek gekeken naar ministeries met investeringen, waar de behoefte aan meer informatie en meer sturingsinformatie belangrijk is, als I en M en Defensie? Kan de Minister een tipje van de sluier oplichten over de eventuele uitkomsten? De

werkgroep zou zijn activiteiten begin 2017 gereed hebben. Dat kan een redelijk ruim begrip zijn, maar ik ga ervan uit dat dit wil zeggen: tijdig voor de verkiezingen en in ieder geval op tijd voor eventuele vervolgstappen die genomen zouden kunnen worden met eventuele begrotingen.

De voorzitter:

De heer Van Nispen vervangt de heer Merkies, die ziek is. De heer Merkies heeft, geloof ik, wel de inbreng voorbereid. Hoe het ook zij, ik geef graag het woord aan de heer Van Nispen van de SP.

De heer Van Nispen (SP):

Voorzitter. Mijn collega Merkies is inderdaad verhinderd. Ik voer vandaag namens hem het woord.

Een belangrijk doel van het wetsvoorstel is het budgetrecht van de Kamer op diverse punten verbeteren. De SP denkt echter dat het op een aantal punten nog beter kan en moet. Laat ik met een van de hete hangijzers beginnen: de premiegefinancierde uitgaven. Van de 116,8 miljard in sociale zekerheid en zorg valt maar 21,3 miljard onder de rijksbijdrage sociale zekerheid en zorg. Er zijn dus vele miljarden premiegeld waar wij als Kamer geen controle op en budgetrecht over hebben. Ook het CDA en de PvdA vroegen daar aandacht voor. Als we inzoomen op de zorg, komt de Minister met het argument dat het onderbrengen van de zorguitgaven een doorkruising van het privaatrechtelijk zorgstelsel betekent en dat het kabinet dit onwenselijk vindt. Mijn partij denkt daar anders over. Wij doorkruisen het huidige stelsel juist heel graag, maar dat is een andere discussie. Die gaan wij hier niet vandaag voeren, maar wel de komende tijd.

Het is eigenlijk nog veel erger. Omdat het zorgstelsel privaatrechtelijk is, heeft de Algemene Rekenkamer ook geen onderzoeksbevoegdheden over de zorgverzekeraars. Ook hiervoor geldt dat het kabinet het beleidsmatig ongewenst acht om daar iets aan te veranderen. De Algemene Rekenkamer kan op dit moment wel informatie vragen aan zorgaanbieders, maar die zijn niet verplicht om de gevraagde informatie te leveren. De vraag rijst wie de zorgverzekeraars dan wel controleert bij de uitvoering van de financiën. Wie controleert de zorgkantoren bij de uitvoering van de langdurige zorg? Een toezichthouder, maar dat is niet de Algemene Rekenkamer. Dat is toch gek?

De zorg zou te duur zijn. De zorg zou oncontroleerbaar zijn, maar wij weten niet goed waar het geld blijft. Daar moeten we wat de SP betreft iets aan veranderen. Is de Minister het met de SP eens dat de Algemene Rekenkamer en daarmee in het verlengde de Tweede Kamer meer zicht zou moeten hebben op zorgverzekeraars en zorgaanbieders? Hoe kan volgens de Minister de rol van de Algemene Rekenkamer worden versterkt als we niet kiezen voor de stelselverandering die de SP graag wil? Kortom, wat is er mogelijk binnen het huidige stelsel? Is de Minister bereid om op dit punt in overleg te treden met de Algemene Rekenkamer en om de Kamer hierover te informeren? Graag een toezegging op dit punt.

Laat ik toch een voorbeeld geven. De Consumentenbond berekende dat de zorgverzekeraars jaarlijks 541 miljoen euro aan reclame, marketing en acquisitie uitgeven. Dat is best goed te bedenken, met tientallen merken en polissen die ontwikkeld moeten worden, een website, goodwill kweken, klanten behouden en nieuwe klanten aantrekken. U kent alleen mijn partij: wij klaagden dit aan. De Minister van Volksgezondheid noemde het «een onderdeel van het systeem». De SP maakt ook reclame in verkiezingstijd, schamperde ze in het debat. Anderhalf jaar later kwamen de zorgverzekeraars met een antwoord: het is niet waar. Het is gewoon niet waar, de kosten van de reclame-inkoop zijn lager en de rest zou dienstverlening aan de verzekerden zijn. Echt waar, zo ging het. Bewijzen hebben ze nooit geleverd. In hun boeken mogen we niet kijken

en de Nederlandse Zorgautoriteit kijkt alleen naar de ingekochte zendtijd, niet naar wat al die polissen daadwerkelijk kosten. Mijn partij zegt dat dit onwenselijk is en niet van deze tijd. Ik doe dus nogmaals een dringend beroep op de Minister om de Algemene Rekenkamer meer mogelijkheden te geven om ook deze grote pot met geld te laten controleren.

Ik heb nog een vraag over de premiegefinancierde uitgaven, want op dit moment kan de Kamer alleen per motie vragen om de premies te verhogen dan wel te verlagen, en niet per amendement. Zou het niet beter zijn als de Kamer op de begroting van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en die van Sociale Zaken en Werkgelegenheid amendementen zou kunnen indienen, waarmee we premies zouden kunnen verhogen dan wel verlagen? Dat is bijvoorbeeld nu al mogelijk op het Belastingplan. Het vaststellen van de premies zou niet alleen aan de zorgverzekeraars moeten worden toevertrouwd. Welke mogelijkheden ziet de Minister binnen het huidige stelsel om de macht van de zorgverzekeraars in te perken? Is het alleen mogelijk om het hele stelsel om te gooien, of zijn er ook andere mogelijkheden? Welke mogelijkheden ziet de Minister bij SZW binnen het huidige stelsel?

Op het punt van de Algemene Rekenkamer sluit ik mij van harte aan bij de collega's van vooral CDA en PvdA, die vroegen om een onderzoek naar wat de mogelijkheden zijn.

Een ander belangrijk punt ter verbetering van het budgetrecht van de Kamer is de invoering van een baten-lastenstelsel of toevoeging van baten-lasteninformatie. Het is heel goed dat daarnaar momenteel onderzoek gaande is en we hopen dat de Kamer met een nieuw kabinet hier verder over kan spreken. In het stuk van de Algemene Rekenkamer getiteld Inzicht in publiek geld komt de Rekenkamer met het voorbeeld van de vervanging van een brug die 80 jaar mee moet kunnen. Er wordt bij een baten-lastenstelsel veel meer rekening gehouden met afschrijving. Die brug wordt in dat voorbeeld ieder jaar voor een tachtigste deel in de begroting opgenomen. Dit voorbeeld spreekt zo tot de verbeelding dat bij mij toch de vraag opkomt waarom wij niet eerder baten-lasteninformatie hebben toegevoegd. Wat is daarvan precies de reden? Dat vragen we ook omdat alleen de ministeries in Nederland nog met een kasstelsel werken. Kan de Minister daar een korte reactie op geven?

Ik heb nog enkele vragen over de inrichting van de begroting. Het komt helaas wel eens voor dat een aangenomen amendement of motie op de begroting niet wordt uitgevoerd. Bij een amendement is dat ernstiger, omdat de Minister dan de begrotingswet overtreedt. Het geval wil dat de heer Dijsselbloem dit als Kamerlid zelf heeft meegemaakt toen hij voorstelde om extra geld uit te trekken voor knelpunten in de infrastructuur in de oostelijke en zuidelijke provincies. Ik heb dan over 2002 of 2001. Het amendement werd aangenomen, maar niet uitgevoerd. Als ik hem was, zou ik er nog iets aan doen. Normaal moet de Kamer per brief of via de suppletore begroting worden geïnformeerd dat een amendement niet wordt uitgevoerd, maar wat als dat niet gebeurt? Ook daar zijn voorbeelden van. Welke mogelijkheden heeft de Kamer dan nog? Is er een minder vergaande mogelijkheid dan een motie van wantouwen? Heeft de Minister van Financiën een rol als een collega-minister een begrotingsamendement niet uitvoert? Ik zeg dit niet omdat zijn eigen amendement destijds niet is uitgevoerd, maar ik noemde dit specifieke voorbeeld om hem nog even wakker te schudden, voor zover dat nodig was.

Hetzelfde principe geldt volgens de SP-fractie voor een meerjarige doorwerking van een aangenomen amendement, uiteraard als de dekking deugdelijk is. Ook mijn collega van de Partij van de Arbeid vroeg hiernaar. De Minister schrijft hierover dat de betrokken Minister zich niet gebonden hoeft te voelen om de meerjarige verwerking van het amendement door te voeren. Maar dat is toch raar als de dekking gewoon deugdelijk is en een Kamermeerderheid een amendement heeft aangenomen? Is het niet

zinnig om die meerjarige verwerking ook in de Comptabiliteitswet op te nemen en hiermee het budgetrecht van de Kamer te versterken? Ik kom op de positie van de rechtspraak. De rechtspraak heeft een onafhankelijke positie in onze democratische rechtsstaat. Daarover is geen twijfel mogelijk. Het gekke is alleen dat je dit niet of nauwelijks terugziet in de rijksbegroting. Net als bijvoorbeeld de begroting van de politie en het Openbaar Ministerie is het budget van de rechtspraak onderdeel van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Er is nauwelijks onderscheid met uitvoeringsorganisaties. De SP vindt dit eigenlijk gek. De Raad van State, de Staten-Generaal, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman hebben allemaal een eigen begroting. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld de Kiesraad en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Voor de rechtspraak geldt dat niet. Dat is toch eigenlijk raar? De discussie hierover is enige tijd geleden opgelaaid, mede door toedoen van de Raad voor de rechtspraak zelf. Er zijn ook wetenschappelijke publicaties over.

Nu we de Comptabiliteitswet behandelen, is het tijd om recht te doen aan de positie van de onafhankelijke derde staatsmacht. Dat doen we door een bijzondere positionering in de rijksbegroting. Wij vinden het typisch dat alle onafhankelijke staatsinstituten in het lijstje met niet-departementale begrotingen staan, behalve de rechtspraak. Daarom stellen wij in ons amendement voor om de Raad voor de rechtspraak aan te merken als college in de zin van de Comptabiliteitswet, net als de Kiesraad en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Daarmee wordt de Raad voor de rechtspraak nog geen Hoog College van Staat. Wij wijzigen niets aan de Grondwet en evenmin verandert er iets aan de huidige bekostigingssystematiek van de rechtspraak. Die blijft voor de kenners gewoon $P \times Q$, dus prijs maal het aantal zaken dat wordt verwacht.

Wat ook zo blijft, is dat er bezuinigd zou kunnen worden op de rechtspraak als dat om wat voor gegronde reden dan ook nodig zou zijn. Met andere woorden: de rechtspraak is niet immuun, ook niet met dit voorstel, voor taakstellingen of efficiencykortingen als de Tweede Kamer zou besluiten dat die nodig zijn. Daar pleit ik niet voor, maar ik zeg alleen dat dit nog steeds zou kunnen. Aan dat systeem veranderen wij in principe niets. Het is niet zo dat je nooit meer op de rechtspraak zou kunnen bezuinigen als dat om wat voor reden nodig, wenselijk en rechtvaardig zou zijn. Met dit voorstel markeren wij wel de onafhankelijkheid van de rechtspraak. De rechtspraak krijgt een aparte begroting, een eigen Kamerstuknummer en een aparte behandeling in de Kamer. Daar kunnen wij dan een goede discussie voeren over de vraag welk budget nodig is voor goede rechtspraak. Het amendement is ingediend door de SP, maar ook door D66, de ChristenUnie, GroenLinks, de SGP en de Partij voor de Dieren. Wij zijn erg benieuwd naar de reactie van de Minister hierop.

De heer **Koolmees** (D66):

Voorzitter. Misschien is de Comptabiliteitswet wel een van de belangrijkste wetten, in ieder geval voor de Minister van Financiën en voor de bevoegdheden van de Kamer. Zonder Comptabiliteitswet geen goedgekeurde begrotingen en zonder goedgekeurde begroting mag de Minister geen geld uitgeven. Het gaat dus wel ergens over, alhoewel de wet wel beetje saai is, als ik eerlijk ben. De Comptabiliteitswet gaat alweer een tijdje mee en ook de herziening is jarenlang voorbereid. We hebben er een hoofdlijnen debat over gevoerd, dus ik heb maar een beperkt aantal vragen die nog openstaan.

Ik vind het verstandig dat een aantal zaken die we schriftelijk hebben ingebracht al door de Minister zijn meegenomen in de nota van wijziging. Het gaat over de derde woensdag van mei, Verantwoordingsdag, een mooie symbolische datum. Het is verstandig dat die nu wordt verankerd in de wet.

Ik vind het ook een verbetering dat de Minister naar aanleiding van de vragen van D66 in de wet verankert dat bij nieuwe beleidsvoorstellen voortaan niet alleen de financiële onderbouwing, maar ook de toelichting op de doeltreffendheid en doelmatigheid moet worden meegeleverd. Het is niet alleen belangrijk om te weten wat nieuw beleid kost, maar ook belangrijk om vooraf een goede analyse te hebben of het beleid gaat werken, of het doelmatig en doeltreffend is en of hetzelfde doel goedkoper kan worden bereikt. Hierover gaat mijn eerste vraag. In artikel 3.1 worden nu de begrippen «doeltreffendheid» en «doelmatigheid» toegevoegd. Het staat nu in de wet, maar ik wil dat het in de praktijk echt betekenis krijgt. Wat gaat de Minister doen om dit bij zijn collega's echt tussen de oren te krijgen? Hoe gaat hij dit voortzetten? We hebben er de afgelopen maanden en jaren heel veel aandacht voor gevraagd, ook in de commissie voor de Rijksuitgaven. Nu wordt het in de wet verankerd. Hoe gaan we dat handen en voeten geven?

Dan heb ik een vraag van een heel andere orde. De premiefinanciering is al uitgebreid aan de orde geweest; mijn collega's hebben er ook over gesproken. Ik heb in het hoofdlijnen debat voorgesteld om de fondsen af te schaffen en de premies te vervangen door belastingen. In de praktijk is er namelijk nauwelijks verschil. De premies zijn vaak niet kostendekkend en worden aangevuld vanuit de schatkist. Heel veel fondsen staan rood; er zijn tekorten in de sociale fondsen. Het is ook gewoon onderdeel van de EMU-schuld en van het EMU-saldo, dus er is eigenlijk geen onderscheid tussen die premies en belastingen. Het enige voordeel dat ik zie, is premiedifferentiatie, maar tegelijkertijd zien we ook premiedifferentiatie via de belastingen. Denk aan verschillende schijven; denk aan de lagere tarieven in de vennootschapsbelasting voor mkb-bedrijven ten opzichte van grotere bedrijven. Het is dus ook mogelijk in de belastingsfeer. Ik vind dat de huidige premies en het onderscheid dat we daartussen maken verwarrend werken. Ja, de Kamer kan de onderliggende wetgeving veranderen, maar we verliezen wel sluipenderwijs grip op een steeds groter wordend deel van de rijksuitgaven, het premiegefinancierde deel. Ik begrijp ook dat we nu niet op maandagochtend even de hele structuur veranderen, ook niet met deze wet. Ik zal op dit punt geen amendement indienen, maar ik wil in aanvulling op hetgeen mevrouw Vermue heeft gezegd wel vragen om hier nog eens goed over na te denken. Welke mogelijkheden ziet de Minister om eens flink te wieden in het woud van premies en fondsen? Kunnen er toch onderdelen van de premiefinanciering bij de begroting worden getrokken?

Ik maak een andere analyse dan de heer Van Nispen. Ik ben ervan overtuigd, ook in het hoofdlijnen debat, dat de zorg een private sector is en een andere analyse behoeft dan de sociale zekerheid. Alle fondsen zijn onderdeel van het EMU-saldo. Ik wil er toch een andere analyse van hebben, ook omdat ik denk dat dezelfde doelen kunnen worden bereikt met belastingwetgeving. Graag krijg ik een reactie daarop.

Ik wil de wet wel amenderen op het volgende. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om een begroting in te dienen met een gat erin. Het begrotingsartikel Nog onverdeeld, het oude Nominaal en onvoorzien, mag namelijk negatief zijn. Dat betekent dat er een soort taakstelling ligt die pas tijdens het begrotingsjaar wordt ingevuld. Ik vind dat niet deugdelijk, niet alleen omdat de regering daarmee cosmetisch het kader kan sluiten, maar ook omdat het onzekerheid met zich meebrengt voor degene naar wie het geld toe stroomt welke taakstelling er nog boven de markt hangt. Die taakstelling wordt pas gedurende het jaar ingevuld. Waarom kan een bezuiniging niet al voorafgaand aan het begrotingsjaar worden toebedeeld aan specifieke artikelen? Dat is gewoon een kwestie van keuzes maken in de begrotingsvoorbereiding. Natuurlijk kan er altijd gedurende het jaar nog worden geschoven tussen de artikelen bij de suppletore begrotingen. Dat doen we twee keer per jaar, maar ik vind wel dat die keuzes vooraf aan de Kamer moeten worden voorgelegd. Daarom

overweeg ik een amendement in te dienen om ook het artikel Onverdeeld niet negatief te kunnen laten zijn. Graag krijg ik ook daarop een reactie van de Minister. Als de Minister dat eventuele amendement ontraadt, dan neem ik aan dat de regering nooit meer een begrotingsamendement zal ontraden omdat er sprake is van een niet-deugdelijke dekking vanuit Nominaal en onvoorzien. Dat is dan de consequentie.

Een ander amendement dat door D66 is ondertekend is, betreft het amendement om de begroting van de rechtspraak los te koppelen van de begroting van V en J. De heer Van Nispen heeft hierop net een heel uitgebreide toelichting gegeven die ik niet zal herhalen. Aangezien de Kiesraad, de Hoge Colleges van Staat en de Kanselarij der Nederlandse Orden al jaren een aparte begroting hebben, ben ik van mening dat ook de onafhankelijke rechtspraak zo'n onafhankelijke begroting verdient. Ik krijg dus graag een reactie op het amendement van de SP dienaangaande, dat D66 mede heet ondertekend.

Ik vlieg een beetje door het wetsvoorstel heen, dat natuurlijk ook heel veel verschillende onderdelen heeft. Ik kom bij de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Ook mijn collega's hebben daar veel vragen over gesteld. Klopt het dat de grens voor de Algemene Rekenkamer, waarbij zij onderzoek doen naar deelnemingen waarbij de Staat geen 100% eigenaar is, hoger ligt dan de grens die de lokale rekenkamers hanteren? Bij de lokale rekenkamers is vaak sprake van 51% en meer; hier is sprake van 95%. Dat betekent in de praktijk, zoals we in de nota naar aanleiding van het verslag hebben kunnen lezen, dat heel veel staatsdeelnemingen eigenlijk niet daaronder vallen. Dat geldt voor Schiphol, Air France-KLM, Ureco en andere aandeelhouders. Heel veel staatsdeelnemingen vallen nu buiten het bereik van deze wet. Ik heb nog geen toelichting kunnen vinden waarom dat zo is, ook niet in de nota naar aanleiding van het verslag. Misschien kan de Minister dat nog even toelichten. Er is natuurlijk een advies van de Raad van State, dat we allemaal gelezen hebben. Maar mij valt op dat in de toelichting vooral wordt verwezen naar wat er altijd al was, namelijk dat het ook in de oude Comptabiliteitswet zo stond en de Raad van State het zo adviseert. Maar wat is het doorslaggevende argument van deze Minister om inderdaad die 95% te handhaven, ook gegeven het feit dat lokale rekenkamers een lager percentage hanteren? Een van de redenen die worden aangevoerd is dat andere aandeelhouders een extra nadeel zouden hebben ten opzichte van de Staat als aandeelhouder. Ik zie dat niet zo, omdat al die rapporten openbaar worden gemaakt en worden gedeeld. Juist die minderheidsaandeelhouders kunnen dus ook baat hebben bij de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. Ook hierop krijg ik graag een reactie van de Minister. Ik rond af met een vraag over het proces in het najaar. Elk jaar is het krap om de begrotingen op tijd, voor 31 december, in de Tweede Kamer en Eerste Kamer behandeld te krijgen. Niets voor niets ligt er al sinds 1971 een voorstel van Hans van Mierlo, Ed van Thijn en Hans Wiegel – niet de minsten – om Prinsjesdag met drie weken te vervroegen. De indieners van dit voorstel wilden zelfs de datum in de Grondwet vervroegen. Pas in de tweede lezing in de Eerste Kamer, met een stemverhouding van 42 voor een 24 tegen, is dat wetsvoorstel van de heren Van Mierlo, Van Thijn en Wiegel toen nipt verworpen.

Minister **Dijsselbloem**:

Een tweede Nacht van Wiegel of Van Thijn?

De heer **Koolmees** (D66):

Het had misschien de Nacht van Van Mierlo moeten worden. De Minister snijdt een pijnlijk onderwerp aan.

De Minister schrijft dat er helemaal geen probleem is en voldoende tijd om tussen Prinsjesdag en 1 januari alle begrotingsartikelen te behandelen; dat kan allemaal makkelijk in het najaar. Maar vorig jaar heeft de

Minister nog een andere behandelmethode gesuggereerd, namelijk dat iedere begroting, zodra zij is behandeld in de Tweede Kamer, direct wordt doorgeschoven naar de Eerste Kamer, om tempo in het proces te houden. De Tweede Kamer was daar niet erg happig op, omdat daarmee ook de integrale afweging wordt verstoord. We kunnen dan gedurende de behandeling van begrotingen niet meer schuiven tussen begrotingen. Het amendementsrecht van de Tweede Kamer, wat wel een belangrijk goed is, zou daarmee worden verstoord.

Waarom heeft de Minister die afwijkende behandelmethode eigenlijk voorgesteld als hij tegelijkertijd stelt dat die termijn van 1 januari in de kern geen probleem is? Is het dus niet toch het overwegen waard om de begroting iets eerder in te dienen? Ik heb hierover geen amendement voorbereid, want dat vergt een wijziging van de Grondwet; dat hebben we in 1971 geprobeerd. Toch vraag ik de Minister om een reactie.

De voorzitter:

We schorsen tot 12.00 uur, zodat de Minister zijn beantwoording in eerste termijn kan voorbereiden.

De vergadering wordt van 11.42 uur tot 12.00 uur geschorst.

Minister Dijsselbloem:

Voorzitter. Dit is toch wel een bijzonder moment: we bespreken vandaag de Comptabiliteitswet. Zoals verschillende leden hebben aangegeven, is deze wet inmiddels, denk ik, 40 jaar oud, of overdrijf ik nu? Deze wet is vaak gewijzigd en verbouwd. Alweer geruime tijd geleden is gezegd: we moeten hem eigenlijk een keer helemaal opnieuw vormgeven. Dat hebben we gedaan. Ik had mij voorgenomen om het in deze kabinetsperiode af te maken. Met de medewerking van deze Kamer, en die van de Eerste Kamer natuurlijk, kan dat nog lukken.

Toen we het wetsvoorstel naar de Kamer stuurden, hebben we de onvergeeflijke fout gemaakt om in het persbericht te suggereren dat de derde woensdag in mei zou sneuvelen. Dat was natuurlijk geenszins onze bedoeling. Financiën hecht zeer aan de verantwoordingssystematiek en de aandacht die daaraan wordt besteed. Een van de manieren om die aandacht gebundeld te krijgen, is de derde woensdag van mei. Ik zeg steeds «de derde dinsdag», omdat ik het blaadje «Prinsjesdag» voor me heb liggen, maar daar kom ik zo nog op. We hebben dat, mede naar aanleiding van de zeer begrijpelijke reactie van de Kamer, aangepast, zodat daar geen misverstand over is.

Mevrouw De Vries vroeg waarom Prinsjesdag niet expliciet in de wet is opgenomen. Zij zei: Prinsjesdag staat natuurlijk in de Grondwet, maar waarom niet ook in deze wet? Dat was ook ons belangrijkste argument: de Grondwet is van een hogere orde; als het daar al in staat, hoe vaak moet je het dan herhalen in lagere wet- en regelgeving? Ik heb er echter geen bezwaar tegen. Als mevrouw De Vries dit mooie symbolische punt, namelijk Prinsjesdag is en blijft de derde dinsdag in september, in een amendement wil vervatten en als de Kamer dat ook zou steunen, dan zou ik daar dus geen bezwaar tegen hebben.

Ik heb wel bezwaar tegen de gedachte van de heer Koolmees, of beter gezegd, die van de heren Van Mierlo, Wiegel en Van Thijn. Zij hebben in 1971 – ik meen dat de heer Koolmees dat jaartal noemde – bij grondwetswijziging voorgesteld om Prinsjesdag drie weken te vervroegen. Gelukkig hebben we voor het wijzigen van de Grondwet een zware procedure en worden al te wilde ideeën op die manier tijdig goed afgewogen. Het is ook wel geestig dat de heren Wiegel en Van Thijn, die allebei een «nacht van» op hun naam hebben, zelf ook zijn gesneefd op het allerlaatst, in de Eerste Kamer nota bene. Maar dat is allemaal leuk voor de parlementaire geschiedenis.

Waar kwam de discussie vandaan? De discussie gaat over de vraag of de Eerste Kamer of de Tweede en de Eerste Kamer gezamenlijk, voldoende tijd hebben om de begrotingen te behandelen en voor 1 januari af te doen. Ik heb zelf in eerste instantie geprobeerd om de Eerste Kamer, die veel zorgen heeft op dit punt, gerust te stellen. Ik heb gezegd dat ik denk dat het prima doenlijk is en dat het ook nog mogelijk is om beleidsdebatten na 1 januari te voeren, maar dat stelde haar nog niet gerust. Ik heb toen het voorstel gedaan om te bekijken of we de procedures in de Tweede en de Eerste Kamer nog wat in elkaar konden schuiven. Dus niet eerst het hele pakket afmaken in de Tweede Kamer en dan pas naar de Eerste Kamer sturen, maar een departementale begroting naar de Eerste Kamer sturen zodra die is afgerond.

De Tweede Kamer was daar niet zo enthousiast over, maar ik heb ook voorgesteld om de mogelijkheid voor de Tweede Kamer open te houden om ook in een latere fase nog tussen begrotingen te schuiven en om een en ander bij nota van wijziging of zelfs bij suppletore begroting alsnog te verwerken. Er waren dus ook wel oplossingen voor te verzinnen. In de discussie tussen het kabinet, de Eerste en de Tweede Kamer zijn we daar echter niet uitgekomen. We gaan het doen zoals we het in de afgelopen jaren steeds hebben geprobeerd. Het is ook steeds gelukt. Dus Prinsjesdag hoeft niet naar voren te worden gehaald. Dat scheelt weer een grondwetswijziging. Dank voor dit mooie stukje parlementaire geschiedenis.

Op dit moment heb ik een blaadje voor me met zulke moeilijk leesbare teksten dat het heel ingewikkeld wordt om er nu op in te gaan. Ik herken de vraag niet en kom er zo op terug.

Mevrouw Vermue heeft aandacht gevraagd voor meerjarige amendementen. Daarna volgden nog een aantal andere Kamerleden. In de spelregels en de omgangsvormen tussen Kamer en kabinet is er de ongeschreven regel dat wanneer de Kamer een amendement op een begroting aanneemt – een begroting geldt voor één jaar – het kabinet de taak op zich neemt om dat meerjarig te verwerken, dus ook in daarop volgende jaren. Een uitzondering daarop is als daar bezwaren tegen zijn. Het belangrijkste bezwaar zou zijn dat er geen meerjarige dekking is, maar er kunnen ook andere inhoudelijke bezwaren zijn. De vraag van mevrouw Vermue is of we die spelregel moeten formaliseren in de wet. Ook hiervoor geldt dat ik er geen bezwaar tegen heb om dat in de wet vast te leggen, mits daarin tot uitdrukking komt dat het kabinet ervan kan afwijken, maar dat expliciet moet melden aan de Kamer, bijvoorbeeld als er geen meerjarige dekking is of als het kabinet andere zwaarwegende inhoudelijke bezwaren heeft. Mocht bijvoorbeeld mevrouw Vermue dat in een amendement willen verwoorden – we hebben daar al enig voorwerk voor gedaan – dan hebben we geen bezwaar daartegen. Het is staande praktijk, die we dan in de wet een plek geven.

De vraag die ik zojuist niet kon lezen, blijkt van de heer Ronnes te zijn en gaat over beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota. Die zijn aan de orde wanneer departementen tussen de laatste stand die de Kamer heeft gekregen bij de Najaarsnota en het einde van het jaar nog uitgaven doen die naderhand worden verantwoord. Die situatie kan zich voordoen, maar is zeer uitzonderlijk. Er moet altijd een brief aan de Kamer gestuurd worden om dat expliciet te melden. Dat is staande afspraak. Vorig jaar is dat niet goed gegaan bij EZ en Defensie. Volgens mij leggen we nu expliciet vast dat de Minister van Financiën altijd hiervan moet weten, maar ik vraag mij af – ik kijk hierbij even naar rechts – of ik kan weigeren als de departementen te ruig doen. Mij blijkt dat dit zo is, dus ik word hiermee medeverantwoordelijk gemaakt. Als het gebeurt, wordt het expliciet aan mij gemeld en kan ik dus ook bewaken dat de Kamer wordt geïnformeerd. Dat is een extra waarborg om zeker te stellen dat als die uitzonderlijke situatie toch nodig mocht zijn, de Kamer expliciet erover

wordt geïnformeerd dat die uitgaven zich voordoen. Dat is een extra garantie.

De heer **Ronnes** (CDA):

Ons idee is juist om dit te bekrachtigen door dit in de Comptabiliteitswet vast te leggen. Het gaat er dus niet zozeer om dat we dat vastleggen in lagere regelgeving en regelen in de sfeer van afspraken, maar dat we via de wet hard regelen dat dit gebeurt.

Minister **Dijsselbloem**:

Ik ga even nadenken over de voor- en nadelen hiervan. Als ik de heer Ronnes goed begrijp, stelt hij voor om in de wet op te nemen dat de Kamer altijd geïnformeerd moet worden. Dit betekent niet dat zij een begrotingswijziging krijgt, aangezien dat niet meer kan omdat het het einde van het jaar is, maar dat zij daarover schriftelijk geïnformeerd wordt. Dat zou de heer Ronnes graag in de wet willen opnemen. Dit is een gedetailleerde vraag. Ik kom er in tweede termijn op terug.

De heer Koolmees zei dat het heel goed is dat in artikel 3.1 doeltreffendheid en doelmatigheid zijn toegevoegd. Dit betekent dat die bij nieuwe voorstellen van beleid voortaan expliciet moeten worden geadstrueerd, onderbouwd. Hij vroeg: wat gaat de Minister doen om dit handen en voeten te geven? Het betekent dat waar Financiën nieuwe voorstellen nu natuurlijk altijd ziet, Financiën dan ook kan meekijken en erop toezien dat dat ook gebeurt. De nieuwe Comptabiliteitswet geeft mij dus ook de mogelijkheid om de collega's daaraan te houden. In die zin is het een versterking. Niet dat de collega's in het kabinet aanmoediging nodig hebben om zich aan de wet te houden, maar mocht dat zo zijn, dan zal ik dat zeker doen.

Mevrouw Vermue heeft op dit punt ook gevraagd naar de beleidsconclusies in het jaarverslag. Zij heeft eigenlijk gezegd dat het jaarverslag op dat punt veel scherper moet zijn en dat dat echt nog beter kan. Ik ben het met haar eens. Ik denk dat de volgorde als volgt zal zijn. Je moet jezelf bij nieuwe voorstellen dwingen om vooraf te formuleren hoe doelmatig ze eigenlijk zijn, hoe effectief ze zijn en hoe je het gaat doen. Als je dat doet, kun je vervolgens beter verantwoorden of je die doelen ook hebt bereikt. Het begint dus al bij de start van het nieuwe beleid.

Verder zijn we sowieso actief bezig met de departementen om de kwaliteit van de verantwoording te verbeteren, met name het formuleren van de beleidsconclusies. Er zijn de laatste tijd onder andere een aantal workshops gegeven voor mensen op de ministeries. De regelgeving is aangescherpt. Ook in de toetsing vanuit Financiën letten we beter op de kwaliteit van de beleidsconclusies. Dat zullen we moeten blijven doen, want mevrouw Vermue heeft er gelijk in dat er op dat punt echt nog winst te behalen is.

De premiegefinancierde sectoren, de zorg en de sociale zekerheid dus, vormen een groot onderwerp. Ik geef even een beeld van de verhoudingen: van de totale zorguitgaven van 75 miljard is 42 miljard voor de Zorgverzekeringswet en 19,5 miljard voor de Wet langdurige zorg premiegefinancierd. Dat is het grootste deel. Dat geldt ook voor de socialezekerheidsuitgaven. Heeft de Kamer daarmee geen zeggenschap over de manier waarop dat geld ten dele wordt opgehaald en ook vooral niet over de manier waarop het mag worden aangewend? Volgens mij is dat echt niet waar. Dat beeld is niet juist. Alle uitgaven voor de sociale zekerheid worden gedaan op basis van socialezekerheidswetgeving. Op basis van die wetten ontstaan rechten die worden verleend in specifieke situaties voor specifieke mensen.

Bij de zorg is het iets complexer. Daarvoor geldt dat een deel van de uitgaven op de begroting staat en dat een deel wordt opgehaald door de verzekeraars. Dat deel wordt vervolgens weer aangewend voor zorguitgaven. Een groot deel daarvan is echter strikt geregeld door de overheid.

Het basispakket is geregeld door de overheid. Er vinden jaarlijks debatten in de Kamer plaats over de vraag wat er aan het pakket moet worden toegevoegd of wat eruit moet worden gehaald. Het allerbelangrijkste om vast te stellen is dus dat de Kamer er op basis van sectorale wetgeving heel veel invloed op heeft waar het geld voor mag worden aangewend. Het ophalen van het geld ligt een slag genuanceerder. De premies voor de sociale fondsen worden volledig door de politiek vastgesteld. Net zoals de belastingen worden de premies en de differentiatie daarin – willen we de Aof-premies iets lager, of willen we andere premies iets hoger? – allemaal door de politiek vastgesteld. Bij de zorg bepaalt de politiek niet de hoogte van de zorgpremie. Als je dat wilt, heb je het echt over een stelselwijziging. Hier raken we aan de kern van de discussie: wil je een stelselwijziging of niet? Als je de hele zorg – de vaststelling van de premie, de aanwending daarvan, de uitvoering daarvan – in publieke handen wilt brengen, is dat echt een grote stelselwijziging. Ik denk dat je die discussie moet voeren aan de hand van de toekomst van de Zorgverzekeringswet. Dat zal volop gebeuren in de verkiezingscampagnes. Een overleg over de Comptabiliteitswet is natuurlijk niet de aangewezen plek om het zorgstelsel overhoop te halen. Ja, ik zie de heer Van Nispen nu denken: elke plek is goed genoeg; het maakt mij niet zo veel uit! Het kabinet is echter van oordeel dat de Comptabiliteitswet en de nieuwe Comptabiliteitswet niet de plek zijn om ineens het zorgstelsel te gaan herinrichten. Dat doen we dus niet.

Hetzelfde geldt voor de sociale zekerheid. Het kabinet is van oordeel dat de Kamer zeker vergaande bevoegdheden heeft op beide terreinen. Die lopen echter via de weg van de sectorale wetgeving. Dat geldt ook voor het toezicht daarop. Bij de zorg is dat geregeld via de NZa en het Zorginstituut. Zij zien op de werking van het stelsel en op de besteding van middelen. Ik geloof niet dat we daaraan fundamenteel iets moeten veranderen, tenzij we het hele stelsel veranderen. Dat is de bottomline. Ik kom op de discussie over baten-lastenstelsel versus kas-verplichtingenstelsel. Beide hebben voor- en nadelen. Ik zit daar dus niet «betonnerig» in. Het viel mij alleen op dat de Algemene Rekenkamer in steeds meer rapporten het baten-lastenstelsel opvoerde als oplossing voor verschillende soorten verantwoordings- en inzichtelijkheidsproblematiek. Dat kan ik als Minister van Financiën niet steeds blijven negeren. Als de Rekenkamer daarvan zo sterk de voordelen ziet, moeten we dat serieus nemen. Terugkijkend in de geschiedenis blijkt dat dit onder Gerrit Zalm nog een keer heel fundamenteel is bekeken. Toen heeft men ook bijna de stap gezet om ook voor het Rijk het baten-lastenstelsel in te voeren. Dat is uiteindelijk niet gebeurd. Sommigen van u waren daar in die tijd misschien meer bij betrokken dan ik, maar heel simpel gezegd hing dat uiteindelijk op de omvang van de operatie, de kosten en de risico's. Het is een grote operatie, die echt met kosten gepaard zal gaan. Weegt dat op tegen de vermeende voordelen? Mogelijk is het beeld nu veranderd. In Europa zijn discussies gaande over begrotings- en verslagleggingssystemen bij overheden. In een aantal andere landen zijn stappen gezet in de richting van, of tot, een baten-lastenstelsel. We hebben dus in een goede verhouding met de Rekenkamer afgesproken om daar samen een ad-hocwerkgroep op te zetten. Die wordt door de sg van Financiën geleid, maar de Rekenkamer en andere ministeries zitten daar ook in. Volgens mij zit er ook iemand in vanuit de gemeenten, omdat die daar ervaring mee hebben. Gerrit Zalm heeft dat dus voor het laatst gedaan, en volgens mij is het heel goed om dit na zo veel jaren nog eens tegen het licht te houden. Wat zijn de voor- en nadelen? Wat gebeurt er in het buitenland? Is er een Europese verplichting in die richting of zit het ergens anders in? Zou je het ook op onderdelen kunnen doen? Voor onderdelen van het Rijk, zeker waar het gaat om de grote investeringsdepartementen, zijn de voordelen misschien sterker, hoewel we al de investeringsfondsen hebben. Denk aan het

Infrafondsen en aan de onbeperkte eindejaarsmarge bij de investeringen van Defensie. Op die manier hebben wij al in belangrijke mate nadelen van het kas-verplichtingenstelsel voor investeringsdepartementen weggenomen. Wat is de toegevoegde waarde? Misschien moet het grootschalig, maar misschien kan het voor specifieke knelpunten of specifieke onderdelen van de rijksdienst interessant zijn. Dat gaan wij doen.

Er is een vraag gesteld over het tijdpad. Omdat het een groot project is met allerlei invoeringsrisico's – de departementen moeten anders gaan werken et cetera – lijkt het gewenst dat een nieuw kabinet kan afwegen of het dit grote project wel wil. Misschien wil het wel heel veel andere grote projecten. Wij moeten ervoor zorgen dat wij tijdig voor de kabinetsformatie een goed advies hebben opgesteld. Ik zeg hier overigens ook bij dat de Rekenkamer en het Rijk niet per se tot hetzelfde oordeel zullen komen. Wij hebben afgesproken dat wij gezamenlijk alle argumenten en de voor- en nadelen op een rijtje zullen zetten. Dan nog kan het voorkomen dat de Rekenkamer zegt: wij zijn er toch echt voor, en dat het Rijk van mening is dat de voordelen echt niet groot genoeg zijn. Dat zou kunnen, want het is niet zo dat wij daar per se met één opvatting uitkomen. De adviescommissie zal natuurlijk wel één rapport uitbrengen. In de planning wordt uitgegaan van begin 2017 zodat wij op tijd klaar zijn voor de kabinetsformatie.

Ik weet dat er aan de betrokkenheid van de Kamer is gedacht, maar er wordt nu voor mij opgeschreven hoe. Ik heb zomaar de indruk dat er al contacten zijn geweest met de commissie voor de Rijksuitgaven, die niet meer bestaat, dan wel de voorzitter daarvan. Misschien is er al gesproken met individuele leden. Wij komen zo gezamenlijk tot een beeld van die betrokkenheid. Ik kom in tweede termijn terug op de vraag hoe wij de Kamer hierbij betrokken houden.

Hoofdstuk 7 van de wet heeft betrekking op de positie van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer heeft dus ook in het proces van de totstandkoming van deze wet een grote rol gespeeld. Wij hebben nauw en goed samengewerkt en daar ben ik dankbaar voor. Mevrouw De Vries heeft haar zorg uitgesproken over het feit dat de Rekenkamer op een aantal punten verdergaande bevoegdheden heeft gekregen. Die gaan niet op alle onderdelen zo ver als de Rekenkamer wilde gaan, maar op onderdelen wel verder dan de Raad van State verstandig vond. Wij hebben geprobeerd om in redelijkheid op basis van de belangrijke verantwoordelijkheid van de Rekenkamer vrij specifiek af te bakenen waar en wanneer dan. Dit geldt voor meerdere onderwerpen. Wij hebben bijna iteratief, uitgaande van een grote wens, afgepeld waar het precies om gaat: welke sectoren, welk type uitgaven, welke fiscale instrumenten of subsidies.

Een daarvan is de aanbesteding. Mevrouw De Vries heeft daarover gesproken en gevraagd in hoeverre dit een voorwaarde is. Het is een harde voorwaarde in die zin dat de Rekenkamer alleen bevoegdheid heeft als het gaat om de uitvoering van een publieke taak en ook als de Minister die controlebevoegdheid heeft. Het is wel een voorwaarde in die zin dat als betrokkenen niet wensen dat de Rekenkamer bij hen langskomt, zij ook niet kunnen meedoen aan de aanbesteding c.q. geen subsidie krijgen. Dan zou het een dode letter worden, want dan is het te gemakkelijk om te zeggen: voor mij hoeft de Rekenkamer niet langs te komen.

Mevrouw De Vries heeft ook specifiek gevraagd: wat mag er wel en wat mag er niet? Bij onderzoek bij private partijen mag de Algemene Rekenkamer ter plekke onderzoek doen. Dat onderzoek is alleen gericht op het beleid en op het toezicht dat de Minister op die private partijen uitoefent. Dat is nadrukkelijk en uitdrukkelijk geregeld in artikel 7.25. Men mag niet zomaar naar binnen lopen en alle kasten opentrekken. Het moet echt specifiek gaan over de aanwending van middelen die van de overheid zijn ontvangen.

Over fiscale tegemoetkomingen vroeg mevrouw De Vries hetzelfde.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD):

Als ik het goed beluister, zegt de Minister dat de Rekenkamer bij een private partij die een opdracht heeft gekregen van het Rijk, mag binnenstappen, maar dat hij alleen mag kijken naar het beleid en het toezicht van de Minister. Wat is dan de meerwaarde daarvan? Er is in het verleden ook onderzoek gedaan naar grote projecten als de Betuweroute. Waar mag de Algemene Rekenkamer binnen die bedrijven specifiek naar kijken? Je gaat een grens over, als de Algemene Rekenkamer mag gaan kijken bij de private sector, maar wat mag hij daar dan precies? Ik vind het wel belangrijk om daarover duidelijkheid te krijgen voor de wetsbehandeling, omdat ik het een best vergaande optie vind. Er zijn al onderzoeken gedaan naar grote projecten zoals de Betuweroute. Wat mag er dan meer dan nu?

Minister **Dijsselbloem**:

Het is gebeurd, maar het was niet goed geregeld. Nu wordt het gewoon geregeld. Het gaat om private partijen die overheidsmiddelen tot hun beschikking krijgen met een bepaald doel of een bepaald oogmerk. De Minister ziet erop toe of het geld op de goede plek terecht komt en of het wordt besteed aan wat wij ermee wilden. Dat wil niet zeggen dat de Rekenkamer dan geen rol meer heeft. Dat leek even in uw redenering te sluipen, maar de Rekenkamer heeft een eigenstandige positie en bekijkt in principe bij alle overheidsuitgaven of het geld goed wordt besteed; rechtmatig en doelmatig. Klopt het volgens de regels en wordt hiermee het doel bereikt dat werd beoogd? Wat wij nu netjes regelen, is dat dit ook kan gelden bij private partijen die overheidsmiddelen krijgen. Het gebeurde wel, maar ad hoc, en nu wordt in de wet geregeld dat de Rekenkamer dit mag doen.

Wij hebben ook een discussie gevoerd met de Rekenkamer over fiscale tegemoetkomingen, een typisch voorbeeld. De Rekenkamer ziet fiscale uitgaven als een subsidie, waarbij ook bekeken moet worden of deze op de goede plek terecht komt en of daarmee de publieke doelen worden bereikt die de overheid wil bereiken. Wij hebben dat afgepeld en gezegd dat wij lang niet alle fiscale heffingskortingen die mensen krijgen, zien als een subsidie. Sommige fiscale instrumenten zijn gericht op het ondersteunen van specifieke investeringen in het bedrijfsleven en zitten wel heel dicht bij een subsidie-instrument, bijvoorbeeld als het gaat om een tegemoetkoming in de investeringskosten die een bedrijf moet doen voor een bepaald doel. Om die reden hebben wij dat heel specifiek afgebakend. Er wordt expliciet genoemd om welke fiscale tegemoetkomingen het gaat. Dat is een limitatieve opsomming; het gaat hierom. Naar ons oordeel zijn dat fiscale regelingen die in hoe zij worden aangewend, werken als een subsidie. We hebben deze heel specifiek en limitatief beschreven.

Mevrouw De Vries heeft ook gevraagd naar de internationale taken van de Algemene Rekenkamer. Als deze geen kerntaak zijn, waarom worden zij dan toch vermeld in de wet? Artikel 78 van de Grondwet schrijft voor dat de taken en de bevoegdheden van de Rekenkamer bij wet moeten worden geregeld. Naar ons oordeel betekent dit dat alle bevoegdheden en kleinere taken netjes in de Comptabiliteitswet moeten worden opgenomen. Ik vind dat de Algemene Rekenkamer in een internationale samenwerking echt werk te verrichten heeft en een toegevoegde waarde heeft. Naar ik meen, hebben wij ook een discussie gevoerd over de taken en de financiering daarvan op de eilanden binnen het Koninkrijk. Volgens mij hebben wij dat nu allemaal op een nette manier geregeld.

De discussie over staatsdeelnemingen loopt ook al langer en vindt plaats in de driehoek: de Rekenkamer, het kabinet en de Raad van State. Een vraag die daarbij steeds terugkeert, is bij wie de Algemene Rekenkamer nu naar binnen mag. Bij de ministeries mag de Rekenkamer altijd naar binnen, maar wanneer mag hij bij staatsdeelnemingen naar binnen? Op basis van een al eerder uitgebracht advies van de Raad van State hebben wij de streep getrokken bij een staatsdeelneming van 95%. De Reken-

kamer mag dus bij een bedrijf naar binnen en daar in de boeken kijken als de Staat voor 95% aandeelhouder is. Het argument dat de Raad van State bij deze 95% hanteerde, was keer op keer dat aandeelhouders op basis van het Burgerlijk Wetboek gelijk moeten worden behandeld. Als je die grens fors zou verlagen, zou de Staat daarmee als aandeelhouder een sterkere positie krijgen en meer informatie krijgen dan andere aandeelhouders. Wij hebben dit opnieuw aan de Raad van State gevraagd en die heeft opnieuw op basis van dit juridische argument – een gelijke behandeling van aandeelhouders op basis van het Burgerlijk Wetboek – gezegd dat je je ten opzichte van derden via een andere weg geen sterkere positie mag verwerven. Wij hebben die lijn daarom doorgetrokken. Tegelijkertijd is er een ander terugkerend discussiepunt: waarom mogen gemeenten dat dan wel? In de Gemeentewet staat immers het criterium van 50% of 51%; het is in ieder geval meer dan 50%. Als een gemeente aandeelhouder is, dan mag de lokale rekenkamer dus al naar binnen als de deelneming groter is dan 50%. Dat blijft een lastige weging. Als deze Kamer vindt dat dit gelijk moet worden getrokken, dan zal ik mij daar niet tegen verzetten. Daarmee begeven wij ons wel op een juridisch kwetsbaarder gebied. Mochten andere aandeelhouders die erop wijzen dat zij die positie niet hebben, daarover rechtszaken beginnen, dan kun je nog steeds betogen dat de informatie van de Rekenkamer niet alleen naar de Minister gaat, maar ook openbaar wordt gemaakt. Verschillende leden hebben dat ook gezegd. Dat argument kan dan zeker worden aangewend. De gedetailleerde informatie die de Rekenkamer tijdens een onderzoek binnen een staatsdeelneming kan verwerven, gaat dus niet naar één aandeelhouder. De bedrijfsvertrouwelijkheid is altijd gewaarborgd, omdat de Rekenkamer gewoon altijd alle zorgvuldigheidseisen in acht neemt. De informatie gaat naar de Rekenkamer en de Rekenkamer publiceert een rapport dat voor iedereen beschikbaar is. Langs die redenering durven wij het aan om dit gelijk te trekken en de 95% te verlagen naar ten minste 50%.

Er is nog een punt. Misschien zouden wij hierbij later naar de Gemeentewet moeten kijken. Wij regelen nu dat de Rekenkamer binnen kan bij bedrijven die voor 100% dochters zijn. Neem het voorbeeld van de NS. Wij hebben meer dan 95% van de aandelen van NS. De NS heeft echter vele tientallen dochters waarin allerlei activiteiten plaatsvinden. Iemand heeft het ooit uitgerekend. De Rekenkamer mag nu dus wel bij de NS een onderzoek doen naar rechtmatigheid, doelmatigheid et cetera, maar tot nu toe mag hij dat niet bij al die dochters, waar de feitelijke activiteiten plaatsvinden. Volgens dit wetvoorstel mag de Rekenkamer dat ook bij de 100% dochter of bij de, getrapte, twee keer 100% kleindochter. Dat is in de Gemeentewet anders geregeld. Als je dat gelijk wilt trekken, zou je op dat punt ook de Gemeentewet moeten wijzigen, zodat de lokale rekenkamer ook bij de dochteronderneming van de gemeentelijke overheidsdeelnemingen kan gaan kijken. Dan trek je het helemaal gelijk. Ik sta daar niet afwijzend tegenover. Het ligt aan de verhoudingen in de Kamer.

De heer **Koolmees** (D66):

Ik begrijp de redenering en de afwegingen van de Minister dat volgens het Burgerlijk Wetboek aandeelhouders gelijk behandeld moeten worden. Ik heb in mijn inbreng gezegd dat ik denk dat het wel kan omdat alle informatie van de Algemene Rekenkamer openbaar wordt gemaakt. Een aandeelhouder krijgt daardoor dus geen voorkeurspositie. Ik ben geïnteresseerd in de vraag of de Minister contact heeft gehad met andere minderheidsaandeelhouders. Voor heel veel staatsdeelnemingen geldt dat andere overheidsinstanties medeaandeelhouder zijn, bijvoorbeeld de gemeentes Rotterdam en Amsterdam in Schiphol, net als Aéroports de Paris, een andere semipublieke aandeelhouder, of de gemeente Rotterdam in het Havenbedrijf. Bij URENCO zijn dat de Engelse overheid en Duitse private bedrijven. Ik zie hier dus wel een spanning tussen. Heeft

de Minister contact gehad met andere minderheidsaandeelhouders en hen gevraagd naar hun opvattingen?

Minister **Dijsselbloem**:

Ik niet, mogelijk mijn ambtenaren wel. Ik denk dat het ook niet zo relevant is. Stel dat ik met een aantal van hen had gesproken en zij hadden gezegd dat ze daar geen bezwaar tegen hebben. In de toekomst kan een andere aandeelhouder dat dan wel hebben bij een ander staatsbedrijf. Die heeft dezelfde juridische rechten onder het Burgerlijk Wetboek. Dit thema zou dan toch terugkomen. Het is wel interessant om je te realiseren dat het vaak gaat om andere overheden. Mogelijk hebben die er sowieso minder bezwaar tegen dat de Rekenkamer ernaar kijkt. Je zou het ook samen kunnen doen met een lokale rekenkamer, bijvoorbeeld die van Amsterdam en/of Rotterdam, afhankelijk van het bedrijf waarom het gaat. Er zijn voorbeelden van private aandeelhouders. De heer Koolmees noemde URENCO, waarvan Duitse energiebedrijven, echt private ondernemingen, gezamenlijk een derde van de aandelen in handen hebben. Daarbij is de afweging of hun gelijke positie wordt geschaad wanneer de Rekenkamer de informatie die hij mag inzien, verwerkt in een rapport dat openbaar kan worden. Het zal dus nooit om bedrijfsvertrouwelijke zaken gaan, maar om informatie die openbaar kan worden. Of er dan nog steeds sprake is van een ongelijke positie, is natuurlijk zeer de vraag.

De heer **Koolmees** (D66):

Ik zit nog even het lijstje staatsdeelnemingen af te gaan. Zijn er behalve URENCO nog meer voorbeelden van staatsdeelnemingen met een private aandeelhouder? ABN AMRO is natuurlijk een voorbeeld, maar bijvoorbeeld TenneT en de Gasunie hebben dochters met private deelnemingen. Die worden hierdoor volgens mij niet geraakt, want de Minister is 100% aandeelhouder van TenneT en de Gasunie. Zijn er voorbeelden waar het zou kunnen wringen?

Minister **Dijsselbloem**:

Ik stuur een dezer dagen het Jaarverslag Staatsdeelnemingen naar de Kamer. Het is nog mooier geworden, met nog meer mooie plaatjes en grafieken; dat is allemaal zeer inzichtelijk. Ze zijn er zeker. We hebben nog een klein aandeel... Nee, daarvoor zal het niet zal gelden, want daar komen we niet boven de 51%. Van de meesten en de grootsten – TenneT, Gasunie, NS – zijn we de enige aandeelhouder. Van een aantal zijn we de grootste. Ik denk aan de Waterschapsbank, of nee, daar komen wij niet boven de 50%. Ik zou die analyse moeten maken. We hebben een hele lijst bij ons, maar die ga ik niet voorlezen. Dat er private partijen zijn, doet zich voor. Je moet je dus afvragen of het juridisch standhoudt. Ik heb daarvan gezegd wat ik heb gezegd. Ik wacht ook even af hoe het in de Kamer ligt om te bezien of we het mogelijke juridische risico van de Gemeentewet en de Comptabiliteitswet gelijktrekken met elkaar willen nemen.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD):

Op zich is het natuurlijk een heel logisch streven om het gelijk te trekken, maar je zou ook de andere kant op kunnen bewegen en zeggen: ik ga de mogelijkheden binnen de Gemeentewet en de Provinciewet aanpassen. Ik vind dat de Minister nu wel heel snel de andere kant op schuift. Het is volgens mij een forse wijziging ten opzichte van wat we eerder gedaan hebben. Als het bij amendement geregeld wordt, vind ik dat toch wel een probleem, in die zin dat we te maken hebben met andere aandeelhouders, zoals de Minister zelf ook heeft aangegeven. Er is hierover geen overleg geweest met de Vereniging van Effectenbezitters. Er is volgens mij ook geen overleg geweest met bijvoorbeeld grote investeerders zoals Medion. We zitten natuurlijk wel met een forse wijziging. Ik vind dat de Minister wel heel gemakkelijk zegt «laten we 'm dan maar naar beneden gooien» in

plaats van dat hij de andere kant opgaat en zegt: laten we dan de Gemeente- en Provinciewet maar op die manier aanpassen. Er is namelijk geen overleg geweest met al dat soort partijen. Ik vind het voor een goede wet- en regelgeving belangrijk dat je ook dat soort partijen daarin hoort en hun mening kan laten geven.

Minister Dijsselbloem:

Ik denk dat dit een terecht punt is van mevrouw De Vries. Ik merk tegelijkertijd op dat deze discussie al heel lang loopt. Het is niet voor het eerst dat dit punt speelt. Het is ook niet voor het eerst dat we de Raad van State advies hebben gevraagd en dat de Rekenkamer hiervoor pleit. Hij pleit hier echt al heel lang voor. Ik geef toe dat het mijn basishouding is dat de Rekenkamer zo ver mogelijk moet kunnen kijken als het om publieke middelen gaat. Nu is dat bij staatsdeelname natuurlijk sowieso al een discussie apart. Zijn het nu publieke middelen? Ik noem het altijd «maatschappelijk vermogen». Er zit vermogen in dat van de Staat is. Daar wordt mee gewerkt.

Maar goed, mijn basishouding is dus dat de Rekenkamer zijn werk zo goed mogelijk moet kunnen doen. Het feit dat anderen zich daar niet over hebben kunnen uitlaten, vind ik minder zwaar wegen, omdat de discussie al sinds 2002 speelt. Die bevoegdheid is immers in 2002 in de Gemeente- en de Provinciewet opgenomen. De discussie komt steeds terug, omdat het ook echt een dubbeltje op zijn kant is. Zo kijk ik ertegen aan.

Mevrouw Aukje de Vries (VVD):

Ik vind het een heel ingewikkelde discussie. Natuurlijk moet de Algemene Rekenkamer zijn werk goed kunnen doen. Het is alleen even de vraag wat er gebeurt met onderzoeken die in het verleden zijn gedaan. Ik noem bijvoorbeeld de activiteiten die TenneT en Gasunie in het verleden in het buitenland hebben ondernomen. Daar zijn gewoon onderzoeken naar gedaan, ook naar de rol van de Minister en de wijze waarop sturing plaatsvindt. Dat zijn de belangrijke dingen waar de Algemene Rekenkamer naar kan kijken. Volgens mij hoeft je nu niet die drempel in de Comptabiliteitswet te verlagen om toch de Rekenkamer goed naar de sturingsrol van de Minister te kunnen laten kijken. De Minister zegt dat hij er nu geen problemen mee heeft, maar ik vind het een behoorlijke stap. De Raad van State heeft ook niet voor niets al drie of vier keer gezegd dat het niet zou moeten gebeuren. De Minister noemt het feit dat er al heel lang over gediscussieerd wordt. Ik vind het wel een beetje te gemakkelijk om te zeggen: als we er maar lang genoeg over discussiëren, ook in het kader van het baten-lastenstelsel, als we er maar lang genoeg over praten, bijvoorbeeld tien, twintig jaar, dan gaan we het wel aanpassen. Dan denk ik: of je bent van mening dat het moet of je bent van mening dat het niet moet. Ik heb nu het idee dat er wordt gezegd: we praten er nu zo lang over dat we het maar gaan aanpassen. Dat vind ik persoonlijk een beetje een zwakke argumentatie.

Minister Dijsselbloem:

Als dat het zou zijn, dan zou het inderdaad niet sterk zijn. Laten we het eens omdraaien. De gemeenten hebben dus nu al sinds lange tijd die grens op 51% liggen en lokale rekenkamers maken daar gebruik van. Leidt dat tot problemen? Zijn er conflicten geweest met andere aandeelhouders? Zijn er rechtszaken over geweest? Ik meen dat dit niet het geval is. Ik heb geen enkel signaal dat dit tot problemen heeft geleid. Wat overblijft is de constatering: wat is het toch gek dat er in de Comptabiliteitswet een ander criterium wordt gehanteerd, terwijl daarin hetzelfde Burgerlijk Wetboek van kracht is als in de Gemeentewet. Wat zijn dan de argumenten daarvoor? Dat is toch een afweging.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD):

De vraag is natuurlijk wel hoe vaak het op gemeentelijk of provinciaal niveau voorkomt dat commerciële aandeelhouders een rol spelen in de bedrijven waarin gemeenten en provincies aandeelhouder zijn. Of zijn dat altijd andere overheden? Ik ben wel benieuwd of het voorkomt dat er überhaupt commerciële aandeelhouders bij zitten.

Minister **Dijsselbloem**:

Ik heb hier een hele lijst liggen, maar het is niet zo efficiënt om die nu in commissieverband te gaan doorakkeren. Ik stel voor dat wij de Kamer vandaag of morgen even per brief informeren over de verschillende verhoudingen bij staatsdeelnemingen en voorbeelden van lokale deelnemingen met dit type aandeelhouderschap. Welke voorbeelden en verhoudingen kennen we dan? Waar gaat het over? Op basis daarvan kunnen we het debat woensdagmiddag misschien plenair hernemen. De heer Koolmees had nog een mooi punt over het begrotingsartikel Nog onverdeeld. Zijn provocatieve stelling was dat de Tweede Kamer voortaan dus moties en amendementen kan indienen met als dekking het oneindige, want het mag negatief zijn volgens het artikel Nog onverdeeld. Zoals de heer Koolmees al zei, is dit de opvolger van het bestaande begrotingsartikel Nominaal en onvoorzien. Artikel 2.7 van het wetsvoorstel regelt dat dit negatief kan zijn. Dit begrotingsartikel is bestemd voor het voorlopig verwerken van een bedrag dat gedurende het begrotingsjaar alsnog moet worden toegewezen aan een ander begrotingsartikel. Het is inderdaad dus ook een taakstelling: er moet nog geld worden gevonden, waar gaan we dat doen? De toebedeling kan later plaatsvinden.

De verwerking daarvan, dus de toebedeling – waar valt het uiteindelijk? – komt natuurlijk bij suppletore begroting en wordt dan aan beide Kamers voorgelegd. De Kamer geeft dus geen toestemming om de regering maar te laten bekijken waar ze het kwijt kan. Op enig moment komt het gewoon terug bij de Kamer, wanneer de nog openstaande middelen, positief of negatief, zijn toebedeeld. Daarnaast bepaalt artikel 2.7 dat het begrotingsartikel Nog onverdeeld slechts wordt toegepast om de loon- en prijsindexering of een taakstelling van een nog onder te verdelen begrotingsbedrag weer te geven. Dat is de reden en de achtergrond.

Als het de zorg van de heer Koolmees is dat de Kamer hiermee toestemming geeft voor het ongerijmde, dus niet weet waarvoor ze toestemming geeft, dan is dat niet het geval. Het komt op enig moment netjes terug bij de Kamer in een begrotingsvoorstel. De Kamer kan dan zeggen dat ze het niet op die manier wil. Dat is ook het verschil met een amendement van de Kamer waarin staat «u zoekt het maar uit met het artikel Nog onverdeeld». Daar zou dat natuurlijk niet kunnen, want de Kamer wil op dat moment graag weten waar we het specifiek uit dekken.

De heer **Koolmees** (D66):

Dat was ook mijn vraag. Als het kabinet het mag, waarom mag de Kamer het dan niet? Daarin zat inderdaad het provocatieve karakter van mijn stelling. Bij Nominaal en onvoorzien of Nog onverdeeld, de nieuwe benaming van dit artikel, zet je eigenlijk een taakstelling neer. De loon- en prijsbijstelling begrijp ik. Dat is gewoon een nominale ontwikkeling. Dat begrijpt ook niemand, maar dat zijn loon- en prijsontwikkelingen. Een taakstelling komt eigenlijk neer op: beste Minister van een departement, u hebt nog een x-bedrag in te boeken, zoek het maar ergens. De Tweede Kamer geeft echter vooraf op artikelniveau goedkeuring aan datgene waaraan een Minister geld mag uitgeven. Het klopt dat bij de Voorjaarsnota de invulling van zo'n taakstelling wordt verdeeld over artikelen. Je zou dan zomaar verrast kunnen worden bij de Voorjaarsnota. Je hebt dan wat minder mogelijkheden om nog dekking te vinden of om zaken vooraf over begrotingen heen te schuiven. Eigenlijk staat er gewoon

een onverdeelde post op Nominaal en onvoorzien. Dit staat nog los van het feit dat het echt zoeken is naar het artikel Nominaal en onvoorzien, dus je kunt er ook nog wat dingen in verstoppen, zal ik maar zeggen.

Minister Dijsselbloem:

Dat laatste begrijp ik niet goed. Ik geloof niet dat de Kamer verrast zou worden. Als er een positief saldo is op deze post, kunnen daar alleen uitgaven uit volgen wanneer het nader is toebedeeld aan specifieke artikelen. De Kamer moet dat eerst goedkeuren voordat die uitgaven kunnen plaatsvinden. Is het een negatief saldo, dan gaat het om nader in te vullen bezuinigingen. Bezuiniging zal alleen plaatsvinden nadat de Kamer die expliciet heeft goedgevonden, bijvoorbeeld per Voorjaarsnota. Wat is het verschil tussen de positie van het kabinet en die van de Kamer? Het kabinet weet dat het nog steeds dezelfde verantwoordelijkheid heeft om de dekking aan te geven. Als de Kamer voortaan mag amenderen onder verwijzing naar nominaal en onvoorzien, schuift ze het vinden van de dekking op het bordje van het kabinet, oftewel: hier heb je onze wens, geef maar aan hoe we die gaan dekken. Dat zou echt een gevaarlijke ontwikkeling zijn.

De heer Koolmees (D66):

Als lid van de oppositie zou ik dat een aantrekkelijke ontwikkeling vinden. Ik geef de Minister echter gelijk op dat laatste punt. Maar wat betreft het eerste punt ben ik van mening dat het toch net iets anders ligt. Zelfs als het kabinet een taakstelling heeft waarbij het gaat om een negatief bedrag op Nominaal en onvoorzien of Nog onverdeeld, is die toch van een ander niveau dan een taakstelling op een artikel? Het kabinet wijst in dat laatste geval immers aan dat het bedrag naar een bepaald artikel gaat en dat het daar nog moet worden ingevuld. Dat kan via meevallers gebeuren of gedurende het lopende jaar. Maar Nominaal en onvoorzien is eigenlijk volledig ongericht. Laten we een willekeurig voorbeeld nemen: het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Stel dat daarvoor 150 miljoen wordt gereserveerd. Je weet dan niet of dat bedrag naar onderwijs, cultuur, wetenschap of media gaat. Dat wordt een ingewikkelde discussie, want 150 miljoen voor media is van een totaal andere orde dan 150 miljoen voor de bekostiging van scholen. Vanuit die optiek zou ik het toch verstandig vinden als het gewoon netjes aan een artikel wordt toegewezen. Ik geef de Minister echter wel volledig gelijk op het tweede punt, namelijk dat het kabinet een andere taak heeft dan de oppositie.

Minister Dijsselbloem:

Ik vind zelf de redenering dat de Kamer volledige toebedeling van plussen of minnen moet hebben, niet per se juist. Ik vind dat uitgaven expliciet aan de Kamer voorgelegd moeten worden, voordat ze kunnen worden gedaan. Dat geldt tevens voor bezuinigingen, ook al kun je die strikt genomen ook zonder toestemming van de Kamer doen, omdat de Kamer alleen maar toestemming hoeft te geven voor uitgaven. Als een Minister een heel jaar op zijn geld blijft zitten en heel veel geld overhoudt, mag dat. Daarvoor heb je geen toestemming van de Kamer nodig. Ik kan me wel voorstellen dat de Kamer het graag van tevoren wil weten. Het enige argument dat overblijft, is dat je één keer tijdens de begrotingsbehandeling in het najaar de totale afweging moet kunnen maken van de vraag wat waar terecht komt, waar de plussen en minnen vallen, op welk artikel et cetera. Ik wil overigens wel gezegd hebben dat we hier natuurlijk zeer terughoudend mee omgaan. Het is ook niet nieuw. Het is niet iets wat we nu bij deze Comptabiliteitswet ineens verzinnen. De titel verandert alleen van Nominaal en onvoorzien naar Nog onverdeeld, maar het feit dat er negatief op geboekt mag worden, is niet nieuw. Soms wil je dat soort flexibiliteit hebben voor het maken van een laatste beslissing over de vraag waar de plussen en minnen gaan vallen. Dat kan een reden zijn om

het iets door te schuiven naar de eerste helft van het jaar. Vanuit Financiën zijn we daar echter zeer terughoudend in, alleen al vanwege de politieke problemen die later kunnen ontstaan als je nu geen afspraken maakt over grote bedragen. Dat kan een heel ding worden. Soms wil je die flexibiliteit echter juist hebben. Ik ben er dus zeer voor dat we die mogelijkheid houden, mits we van elkaar weten en ook hier uitspreken dat we daar zeer terughoudend mee om zullen gaan.

Ik kom op de begroting voor de Raad voor de rechtspraak. De heer Van Nispen heeft daarover een amendement ingediend, namelijk het amendement op stuk nr. 9, dat wordt gesteund door een aantal andere partijen. Het amendement regelt dat de Raad voor de rechtspraak een eigen begroting krijgt, net zoals de andere colleges, waaronder de Hoge Colleges van Staat. Het zou mijn voorkeur hebben – ook al is dat qua tijd wat ingewikkeld – om dit debat in de eerste plaats te voeren met de Minister van V en J. Er is donderdag een AO over de Raad voor de rechtspraak en de bekostiging daarvan, en woensdag vindt de plenaire afronding van dit debat plaats. Er zal echter pas op zijn vroegst de dinsdag daarna gestemd worden. Misschien kan het debat over de positie van de Raad voor de rechtspraak meer principieel gevoerd worden met de Minister van V en J. Hij heeft daar ook een brief over gestuurd. Het heeft niet zo veel zin als ik de hele brief ga citeren, inclusief de argumentatie over de positie en de financiële verhouding, maar ik verwijs wel naar die brief.

Ik hoor net dat die brief nog niet is verstuurd. Hij wordt nog verstuurd. Je kunt het zien als een symbolisch punt of als een heel principieel punt. Het is symbolisch in de zin dat het uiteindelijk niets uitmaakt, aangezien het kabinet nog steeds beslist hoeveel geld beschikbaar wordt gesteld voor de rechtspraak. Het kabinet beslist nog steeds of een efficiencytaakstelling of een bezuiniging ook gaat drukken op de begroting van de Raad voor de rechtspraak. In die zin zou je het een symbolisch punt kunnen noemen. Ook de Hoge Colleges van Staat zijn, zeer tot hun verdriet, in de afgelopen jaren niet gevrijwaard geweest van efficiencytaakstellingen. Het kabinet heeft nou eenmaal de bevoegdheid om die begrotingen op te stellen.

Je kunt het ook heel principieel aanvliezen: de rechtspraak is onafhankelijk, want er is een trias politica; de rechtspraak moet dus ook een eigen begroting hebben. Als ik het helemaal afpel, constateer ik dat het niet heel veel uitmaakt; ik zeg het maar een beetje platvloers. Natuurlijk is de rechtspraak in Nederland onafhankelijk, maar de beslissing over ter beschikking gestelde middelen is uiteindelijk een politieke beslissing. De voorzitter van de Raad voor de rechtspraak had aan het begin van het jaar een financiële claim op tafel gelegd, althans hij had het in de publiciteit gebracht; het stond in de krant. Hij zei: als we dat geld niet krijgen, dan is dat het begin van het einde van de rechtsstaat. Ik vond dat een zware opmerking. Ik denk dat je er erg mee moet oppassen om zulke grote woorden te gebruiken. Als het achterliggende idee daarvan is dat de rechtbanken in Nederland de middelen moeten krijgen die zij nodig vinden, punt, en dat de politiek daar niet meer aan te pas mag komen, dan wil ik mij daar zeer tegen verzetten. Dat regel je ook niet met dit amendement.

Als het gaat om de vraag of het wenselijk is of niet, verwijs ik naar het debat dat donderdag zal worden gevoerd. Vanuit mijn verantwoordelijkheid als Minister van Financiën heb ik liever dat de begrotingsverantwoordelijkheid van de Minister van V en J stevig en helder is. Het uit elkaar knippen van zijn begroting in allemaal aparte begrotingen zou in positieve en negatieve zin een bepaalde indruk kunnen wekken van zijn politieke verantwoordelijkheid voor de financiën en het beheer van die kant van onze rechtsstaat. Ik wil dat we duidelijk maken dat hij daar ook verantwoordelijk voor is, punt. Ik denk dat deze beweging toch het signaal geeft dat hij daar maar ten dele verantwoordelijk voor is of dat de

onafhankelijkheid een eigen begroting gebiedt. Als we daar een suggestie mee wekken die niet gewenst is, dan zou ik dat betreuren.

De heer **Van Nispen** (SP):

Volgens mij is dat laatste zeker niet het geval. Ik begrijp heel goed wat de Minister zegt. Natuurlijk behoort deze discussie te worden gevoerd met de Minister van Veiligheid en Justitie. Dat hebben wij herhaaldelijk gedaan. Deze discussie is niet nieuw. Deze discussie loopt al vanaf het begin van dit jaar, in een algemeen overleg en in schriftelijke vragen naar aanleiding van een artikel in het Nederlands Juristenblad. Niet voor niets hebben wij in de schriftelijke inbreng bij de behandeling van dit wetsvoorstel ook dit punt gemarkeerd. Wij kwamen er namelijk achter dat je, als je hieraan iets wilt veranderen, bij de Comptabiliteitswet moet zijn. Die ligt nu voor. Het feit dat de brief nog niet is gestuurd, maakt het voor mij ook erg lastig. Ik had die brief liever gehad vóór de behandeling van de Comptabiliteitswet. Daar heb ik heel vaak om gevraagd. Dat de Minister van Veiligheid en Justitie tot nu toe in gebreke is gebleven, maakt het heel erg vervelend. Anderzijds weten wij wel wat de Minister vindt. Bij de totstandkoming van dit amendement hebben wij heel zorgvuldig gezien hoe je dit zou kunnen doen. Vanuit het departement is er toen op gezegd: als je het doet, doe het dan in de vorm van een college. Dat is een optie. Daar hebben wij voor gekozen. Ook is gezegd: «zorg ervoor dat je niet de Minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk maakt. Dat zou heel gek zijn. Zorg dan dat de Minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk wordt, zoals nu ook het geval is.» Daar hebben wij allemaal rekening mee gehouden. Vervolgens – ik weet niet of ik het hier mag zeggen, maar ik doe het toch – kregen wij het signaal: je zou ervoor kunnen kiezen, maar je kunt het ook laten zoals het nu is, want wij zien geen probleem.

Je kunt zeggen dat het een symbolische discussie is, maar het is wel belangrijke symboliek. Het is een principiële punt: de onafhankelijke rechtspraak zou volgens mij een aparte begroting moeten hebben. Dat zou volgens mij beter zijn. Of het nu symboliek is of niet, als de Minister zegt «het maakt uiteindelijk niet heel veel uit, de Minister van Veiligheid en Justitie is nu verantwoordelijk en blijft verantwoordelijk», zouden wij ook kunnen zeggen: als de Kamer daartoe besluit, veranderen wij niets aan de bekostigingssystematiek en kan er in de toekomst nog op bezuinigd worden. Maar dan is het ter beoordeling aan de Kamer hoe zij hiermee wil omgaan.

Minister **Dijsselbloem**:

Luisterend naar de heer Van Nispen word ik weer negatiever. Ja, je kunt ernaar kijken in de trant van «het maakt niet veel uit» et cetera. Maar als ik naar de heer Van Nispen luister, hoor ik precies wat ik op de achtergrond veel hoor uit de wereld van de rechterlijke macht, namelijk: wij willen gewoon onze eigen begroting en wij willen daar zelf over gaan. Dat hoor ik de heer Van Nispen nu ook weer zeggen. Hij verbindt het aan de onafhankelijkheid van de rechtspraak. Dat vind ik echt een principiële verkeerd argument. Laat ik het dan ook maar principiële maken. De onafhankelijkheid van de rechtspraak ziet op de onafhankelijkheid van de rechtsgang en de uitspraken die de rechter in zaken doet. De Raad voor de rechtspraak is echter niet onafhankelijk wat het financieel beheer betreft. Daar gaat de Kamer namelijk over en de Minister is daarop aanspreekbaar, in de trant van: hoeveel geld is ervoor nodig en wordt het goed besteed? In de wereld van onze rechters leeft heel sterk het idee – en daarom zet ik nu ook de hakken in het zand – dat men recht heeft op een eigen begroting. Men zegt dan: «De politiek moet daar niet over gaan. Als wij zeggen dat wij 100 miljoen of 200 miljoen extra nodig hebben, dan moet het er gewoon komen, want wij zijn onafhankelijk». Dat is de onderliggende redenering. Dan word ik ook wat koppiger. Dan denk ik: het

doet er blijkbaar wel toe en het maakt dus wel uit. Die redenering vind ik niet juist. Volgens mij moeten wij die kant niet op.

De heer **Van Nispen** (SP):

Het is jammer dat de Minister uit mijn woorden opmaakt dat ik wat er vanuit de wereld van de rechtspraak klinkt, in het amendement laat doorklinken. Dat doen wij nu juist niet. Ik heb in mijn bijdrage betoogd dat, als er in de toekomst bezuinigd moet worden op de rechtspraak, dit mogelijk blijft met dit amendement. Voorgesteld wordt wat er voorligt, namelijk het amendement zoals het er nu ligt. Ik begrijp wel dat de Minister zegt dat hij het liever niet heeft, om begrotingsredenen of vanwege de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie. Dat is dan echter een ander argument. Wij moeten het wel zuiver houden: voorgesteld wordt slechts wat in het amendement staat. Niets meer en niets minder. De Minister van Financiën heeft vanuit de wereld van de rechtspraak misschien geluiden gehoord die hem niet bevallen – wat ik ook nog begrijp – maar daar gaat het niet over. Wij moeten het wel houden op een zuivere beoordeling van het amendement. Vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt gezegd: je kunt dit zo doen, maar houd dan hier en hier rekening mee. Dat hebben wij allemaal gedaan. De Kamer kan dan nu zeggen of zij wel of niet vindt dat er een aparte begroting voor de rechtspraak moet komen. Daarmee veranderen wij niets fundamenteels aan de positie van de Raad voor de rechtspraak. We merken het dus alleen aan als een college in de zin van de Comptabiliteitswet. Het krijgt een apart stuknummer en zo nodig een aparte behandeling in de Kamer.

Minister **Dijsselbloem**:

Ik reageerde ook op wat de heer Van Nispen in zijn vorige interruptie zei. Hij legde zelf expliciet de relatie met de onafhankelijkheid van de rechtspraak. Als ik het een niveau hoger til: het Ministerie van V en J heeft vele financiële uitdagingen. De Kamer weet dat ook en zit het kabinet op dat punt ook voortdurend in de nek. Financiën en V en J proberen samen om juist het financieel beheer en de verantwoordelijkheidsverankering van het financieel beheer in het ministerie te versterken. Ik heb ook aan de Kamer geschreven dat de organisatie op tal van punten anders wordt ingericht en dat de verantwoordelijkheidsverdeling wordt veranderd. We doen dat allemaal om het financieel beheer en de verantwoordelijkheid van de Minister voor het financieel beheer te versterken. Daarom ben ik zo alert op dit amendement, want ik wil dat daarvan niet het signaal uitgaat dat de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer van die heel grote en ingewikkelde organisatie van V en J weer wordt verzwakt. Dat doe je wel als je dit eruit haalt en apart zet, want daarmee suggereer je dat de Minister daar toch echt terughoudender en afstandelijker mee om moet gaan. Dat is toch wat hieronder ligt. Daarom doet het er echt toe – dat is vaker zo bij moties en amendementen – met welke intentie en motivatie moties en amendementen worden ingediend. Je kunt naar de letter van een motie of een amendement kijken, maar je kunt ook heel precies bekijken wat ermee wordt beoogd en welk signaal ermee wordt afgegeven. Collega Van der Steur en ik – ik zeg dat eerlijk – zijn bezig met een andere organisatie, namelijk ervoor zorgen dat het financieel beheer juist strakker wordt in plaats van dat het uit elkaar wordt getrokken.

De heer **Van Nispen** (SP):

Concluderend en afsluitend. Ik begrijp heel goed wat de Minister zegt. Als we bij de stemmingen zouden besluiten om de wet op dit punt te wijzigen, is het zaak duidelijk voor ogen te houden dat er dan gewoon in de wet komt te staan wat er nu in het amendement staat. Ik begrijp waarom we niet willen dat er een signaal van uitgaat. Oké, dat is dan hier gezegd. De

parlementaire behandeling maakt deel van de wetsgeschiedenis en uiteindelijk luidt de wet zoals de wet luidt. In dit geval betekent dat dat de Minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk is en blijft.

Mevrouw **Aukje de Vries** (VVD):

Ik vind het een beetje een ingewikkelde discussie worden. Er komt nog een brief aan, maar wat mij betreft zou die er dan ook heel snel moeten zijn. Ik zou graag een datum horen van de Minister. Wanneer kan die brief er precies zijn?

Er worden ook dingen gezegd als: het ministerie zou zeggen «dan moet je daarop letten en zus doen». Het ministerie zit hier nu niet, de Minister zit hier nu ook niet en daarom wordt het een heel moeilijke discussie om te kunnen beoordelen wat we ervan moeten vinden. Ik vind het verder sowieso niet correct dat er blijkbaar een discussie is geweest waarvan wij hier niets weten en waar de mensen over wie het gaat, niet bij aanwezig zijn geweest. Graag zo snel mogelijk een brief hierover. Als die er is, kunnen we die discussie overslaan en onze mind opmaken over de vraag of we het wel of niet willen.

De **voorzitter**:

Ik maak de vraag concreet. U wilt een brief met een appreciatie van het Ministerie van V en J, voordat woensdag de tweede termijn plaatsvindt. Ik kijk naar de heer Van Nispen.

De heer **Van Nispen** (SP):

Nogmaals, ik kan alleen maar betreuren dat die brief er niet allang is. We hebben de Minister van Veiligheid en Justitie namelijk al heel vaak om die brief gevraagd.

De **voorzitter**:

Sorry, ik hoor de Minister van Financiën iets mompelen. Laten we hem vragen of het haalbaar is en aan welke termijn hij precies denkt.

Minister **Dijsselbloem**:

Mijn ambtenaren hebben net even gesondeerd bij de collega's van V en J en daarom kan ik u zeggen dat de brief vanmiddag komt. Het algemeen overleg dat specifiek over de Raad voor de rechtspraak gaat, vindt donderdag plaats. De Kamer kan het dan afwegen en betrekken bij de stemmingen van volgende week dinsdag.

De **voorzitter**:

Hiermee zijn we gekomen aan het einde van de eerste termijn van de zijde van de Minister. Zijn er nog afrondende vragen? Ik vraag dat, omdat ik Kamerleden heb horen zeggen dat er geen tweede termijn nodig is omdat we direct plenair gaan afronden. Misschien zijn er nog wel losse vragen die u nog even wilt stellen.

De heer **Ronnes** (CDA):

Voorzitter. Op het punt van de premiegefinancierde delen van de begroting heb ik de Minister duidelijk horen reageren op wat vooral de SP inbracht. Hij zei dat wat we via deze wet proberen te regelen, geen stelselwijziging moet inhouden. Dat ben ik van harte met de Minister eens. Ik zei in mijn eerste termijn dat het mij vooral gaat om het versterken van de controlepositie en de verantwoordingspositie tegenover de Kamer. Ik vroeg ook of het een idee zou zijn om, gelijk aan wat er gebeurde aangaande het baten-lastenstelsel, een commissie in te stellen die zich buigt over de vraag of we daarin verbetering kunnen bewerkstelligen.

Minister Dijsselbloem:

Voorzitter. Ik ben daar niet voor, ten dele omdat we de argumenten voor en tegen kennen van elkaar. We weten ook wat de implicaties zijn als je het doet. Als je vindt dat de Kamer moet kunnen beslissen over de hoogte van de premie en over de aanwending ervan, dan heb je het echt over een heel ander stelsel. Dan wordt de rol van de verzekeraar heel anders, en sommigen willen dat ook. Ten dele ben ik tegen, omdat er op het punt van de verantwoording echt nog wel verbetering mogelijk is. Ik heb de naam nu niet paraat, maar ik dacht dat Minister Schippers, die daar regelmatig over spreekt met de Kamer, al een project heeft lopen om de verantwoording van de zorguitgaven aanmerkelijk te verbeteren. Dat zit onder andere op de factor tijd. Ik weet niet waar we nu zitten, maar een aantal jaren geleden kregen we pas na drie jaar inzicht in de uitgaven door de verzekeraars en in waar dat geld aan was besteed. De factor tijd is heel belangrijk. We moeten dat inzicht sneller krijgen, maar de kwaliteit van de inzage is ook belangrijk. Er wordt door Minister Schippers al gewerkt aan het hele stelsel van toezicht en controle op de uitgaven en aan de verantwoording daarvan. De Kamer is daar nauw bij betrokken. Om dan een nieuwe commissie op te zetten, vind ik niet de meest effectieve weg.

Mevrouw Aukje de Vries (VVD):

Voorzitter. Ik heb twee vragen die nog niet zijn beantwoord. Ik had in eerste termijn gevraagd waarom het openbaar subsidieregister niet verankerd is in de Comptabiliteitswet. Met betrekking tot de staatsdeelnames komt er een bevoegdheid om naar dochter- en kleindochtervenootschappen te kijken waarvan de Staat 100% respectievelijk 95% aandelen houdt. Mijn vraag was waarom dat niet alleen toegestaan is indien in de holding geen of weinig activiteiten plaatsvinden of juist als alle activiteiten in de dochteronderneming plaatsvinden. Dat vroeg ik omdat hetgeen waar naar gekeken wordt, nu wel heel breed wordt.

Minister Dijsselbloem:

Voorzitter. Even kijken of ik het kan onthouden. Op het laatste punt denk ik dat het in de praktijk zo zal zijn dat de Rekenkamer gewoon geïnteresseerd is in publieke doelstellingen en publieke middelen. Wanneer een dochteronderneming alleen maar op een bepaalde commerciële activiteit zit zal het voor de Rekenkamer – ik spreek nu in algemeenheden – niet voor de hand liggen om dat te onderzoeken. Om echter te proberen van tevoren te definiëren hoeveel procent dan wat voor type activiteit moet zijn, lijkt me heel lastig. Ik denk dat we er op dit punt gewoon op moeten vertrouwen dat de Rekenkamer binnen zijn mandaat – publieke doelstellingen en publieke middelen – onderzoeken moet kunnen doen. Ik zou dat niet verder willen afbakenen of dichtschroeien, want dat lijkt mij heel moeilijk. Ik begrijp uw punt, mevrouw De Vries, maar ik denk dat de Rekenkamer daarmee zorgvuldig zal omgaan.

Het andere punt was het subsidieregister. Zullen we daarop schriftelijk terugkomen? Wij moeten dat even bekijken, met alle voor- en nadelen. Ik heb daar geen uitgesproken opvatting over op dit moment, maar ik zorg ervoor dat u op dit specifieke punt morgen een apart briefje krijgt. Ik had ook nog een vraag openstaan die ik heb bewaard voor de tweede termijn, over de betrokkenheid van de Tweede Kamer. Dit ging over de werkgroep die bezig is met het baten-lastenstelsel. Er zijn gesprekken gevoerd met een aantal financieel woordvoerders om ideeën en opvattingen op te halen en die input vroegtijdig te kunnen gebruiken. Dat heeft natuurlijk een informeel karakter. Niemand is eraan gebonden. Niemand spreekt ook namens de Kamer. Het gaat erom een gevoel te krijgen van de opvattingen en de ideeën die hierover in de Kamer leven. Er komt een gesprek met het Bureau Onderzoek Rijksuitgaven, het beroemde BOR. Verder vinden er internationale gesprekken plaats met wetenschappers en gesprekken met I en M en Defensie. Ik noemde die ministeries al. De

investeringsdepartementen krijgen speciale aandacht. Gemeenten zijn op grond van hun expertise en ervaring erbij betrokken. Als de Kamer er op een andere manier bij betrokken wil zijn, bijvoorbeeld door middel van een gesprek met een aantal mensen van deze commissie, dan staan wij er zeer voor open om dat te organiseren. Ik begrijp echter dat dit al is overwogen en daarna is afgewezen.

Dan ligt er nog een vraag van de heer Ronnes die ik volgens mij al heb beantwoord. De beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota worden bij brief gemeld. Moeten die niet ook worden verankerd in de Comptabiliteitswet? Ik zal het antwoord niet herhalen.

De voorzitter:

U zou er nog op terugkomen. Wat vindt u ervan als de wet in die zin wordt geamendeerd?

Minister Dijsselbloem:

Dat is laatste regel van de tekst van het antwoord. Mij wordt geadviseerd om er geen bezwaar tegen te hebben als dit in de wet wordt verankerd. Ik zeg wel eerlijk dat ik het tamelijk gedetailleerd vind. Ik vraag mij af of het nodig is om het zo gedetailleerd in de wet vast te leggen. Ik geef de heer Ronnes in overweging om dit misschien niet te doen. Wij hebben extra geborgd dat de Minister van Financiën altijd moet worden geïnformeerd door zijn collega's als dit zich voordoet. Ik kan dan bewaken dat de Kamer per brief wordt geïnformeerd. Daarmee is dat steviger vastgelegd. Ik ga er niet strijdend voor ten onder, maar ik geef in overweging om genoeg te nemen met deze harde toezegging en de extra waarborg in de vorm van de rol van de Minister van Financiën.

De voorzitter:

Hiermee zijn wij gekomen aan het eind van de eerste termijn van de zijde van de Minister. De Kamerleden hebben mij te kennen gegeven dat de tweede termijn vandaag niet nodig is. Wij kunnen direct overgaan tot de plenaire afronding op woensdag.

Ik heb genoteerd dat er voor die afronding drie documentjes nodig zijn:

- De toegezegde brief over de staatsdeelnemingen en de aandeelhoudersverhoudingen;
- De zojuist toegezegde brief met het antwoord op de vraag over het openbare subsidieregister;
- De nog vandaag te ontvangen brief van de Minister van V en J over een aparte begroting voor de rechtspraak en een appreciatie van het amendement van de heer Van Nispen.

De Minister zegt nog dat zijn ministerie graag bereid is om de uitwerking van amendementen technisch te ondersteunen, met de nadruk op «technisch».

Hiermee is er een einde gekomen aan de eerste termijn. Wij houden nu geen tweede termijn, maar gaan aanstaande woensdag plenair verder.

Sluiting 13.13 uur.