

De vinger aan de pols

Parlement en begrotingsrecht 1814-2014

Peter van Griensven en Johan van Merriënboer

Pal voor het zomerreces van 2014 nam de Tweede Kamer bij algemeen handopsteken een motie-Schouten (ChristenUnie)/Van Veldhoven (D66) aan. Die motie luidde aldus:

De Kamer,
gehoord de beraadslaging [over het financieel jaarverslag van het Rijk over 2013],
overwegende dat het budgetrecht tot de oudste en meest basale parlementaire rechten behoort van de Staten-Generaal in ons staatsbestel;
overwegende dat het budgetrecht hiermee het fundament is van de wetgevende en controlerende bevoegdheden van de Staten-Generaal;
overwegende dat het budgetrecht gewaarborgd dient te zijn en de Kamer voldoende zeggenschap dient te behouden over de begrotingsuitgaven;
verzoekt het Presidium, onderzoek te laten verrichten naar de stand van zaken met betrekking tot de reikwijdte van het budgetrecht en te onderzoeken hoe het budgetrecht, waar nodig, kan worden versterkt,
en gaat over tot de orde van de dag.¹

In het Verantwoordingsdebat van 28 mei lichtte Carola Schouten toe dat haar de laatste jaren het onbehaaglijke gevoel bekreep dat de Kamer er onvoldoende in slaagde het budgetrecht uit te oefenen. Formeel zat het nog wel goed – de Kamer stemde wel of niet in met een begroting –, maar materieel zou ze steeds minder in te brengen hebben. Ze wees er onder meer op dat nog maar 44 procent van de collectieve uitgaven onder het begrotingsrecht viel, dat ministers de vrijheid hadden om het geld dat de Kamer voor een bepaald doel aan een begroting had toegevoegd niet uit te geven en dat de Kamer geen controle had over regelingen op basis waarvan men recht had op een uitkering of subsidie.²

In dit overzichtsartikel wordt ingegaan op de ontwikkelingen in het begrotingsrecht – ook wel ‘budgetrecht’ genoemd – van de Tweede Kamer. Wat houdt dit recht in? Hoe wordt het uitgeoefend en hoe fundamenteel is het? Welke begrotingsnormen hanteerden Kamer en kabinet in het verleden en hoe dwingend waren die eigenlijk? Heeft het parlement bij het vaststellen van de begroting minder in de pap te brokkelen dan in het verleden het geval was?

De rijksbegroting bestaat enerzijds uit een begroting van de uitgaven en anderzijds uit een raming van de financieringsmiddelen ter dekking van die uitgaven. De meeste middelen vloeien voort uit eerder vastgestelde belastingwetten. De geraamde uitgaven zijn neergelegd in diverse wetsvoorstellen met bijbehorende begrotingsstaten die meestal een groot aantal posten omvatten. Als het parlement deze voorstellen heeft aangenomen en ze uiteindelijk in het *Staatsblad* zijn gepubliceerd, monden zij niet uit in afdwingbare regelingen, maar in door

de Kamer aan het kabinet verleende machtigingen tot het doen van uitgaven voor specifieke doeleinden. Het maximumbedrag dat het kabinet aan een bepaald doel mag uitgeven, is door de Kamer vastgelegd in een daarvoor aangewezen begrotingspost. Een bewindspersoon is echter niet verplicht om (een deel van) dat bedrag uit te geven, zelfs als de Kamer die post per amendement heeft ingevoerd of verhoogd. Anders dan Schouten suggereert, is er geen sprake van uitholling van het budgetrecht als het kabinet een bepaald bedrag niet wil uitgeven, maar het staat de Kamer uiteraard vrij een onwillige minister ter verantwoording te roepen.

In de loop der jaren is de begroting zowel inhoudelijk als fysiek sterk in omvang toegenomen. In geprinte vorm zal het hele pakket 'Prinsjesdagstukken' van 2013 meer dan een meter hoog zijn. Tot dit pakket behoorden de Miljoenennota 2014, de Macro Economische Verkenning (MEV) van het CPB, 26 wetsontwerpen (waarvan 4 betrekking hebben op belastingen, 16 op begrotingen en 6 op begrotingsfondsen) en 19 overige stukken (adviezen van de Raad van State, enzovoorts).³ Het kabinet-Rutte II was van plan in 2014 267 miljard euro uit te geven. Daartegenover stonden 249,1 miljard aan inkomsten en een tekortsaldo van de lokale overheid van 2 miljard. Dat zou een begrotingstekort opleveren van 19,9 miljard euro, ongeveer 3,3 procent van het verwachte bruto binnenlands product (bbp).

Honderd jaar geleden bestond het Prinsjesdagpakket nog uit een 'nota betreffende den toestand van 's lands financiën met acht staten', dertien begrotingswetten en een opsomming van de middelen. De totale uitgaven waren geraamd op 253,3 miljoen gulden (die anno 2014 een koopkracht zouden hebben van 2,6 miljard euro). In een toelichting waarschuwde de verantwoordelijke minister dat de toestand weinig rooskleurig was. Het financieringstekort – het begrotingstekort min de aflossing op de staatsschuld – was immers 24,9 miljoen gulden en de verwachting was dat een aantal recentelijk ingevoerde sociale hervormingen (ouderdomsrente, invaliditeitswet) de schatkist veel geld zouden gaan kosten.⁴

De verovering van het begrotingsrecht in de negentiende eeuw

Het begrotingsrecht is het recht van het parlement om de rijksbegroting mede vast te stellen. Het Nederlandse parlement heeft dit recht in de eerste helft van de negentiende eeuw stap voor stap veroverd. Daarmee verkreeg het een centrale positie in het nieuwe staatsbestel van na de Franse Revolutie. Standen, gilden, privileges en regionale machten waren afgeschaft of de kop ingedrukt. Het tijdperk van de burgers, industrialisatie, grondrechten en de moderne eenheidsstaat was aangebroken.

De eerste stap was de invoering van een stelsel van algemene belastingen en de grondwettelijke erkenning van het begrotingsrecht in de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798. De door de uitvoerende macht voorgestelde 'Begrootingen der Staats-Uitgaven' zouden voortaan onderworpen worden aan een *openbare* parlementaire behandeling. De Grondwet van 1814 bepaalde dat de Staten-Generaal moesten worden geraadpleegd over de voorgestelde middelen en dat hun instemming was vereist voor de 'door den Souvereinen Vorst' ingediende jaarlijkse begroting van de uitgaven. Die begroting was gesplitst in twee delen: een deel met gewone uitgaven dat in principe duurzaam zou worden vastgelegd en een deel met uitzonderlijke uitgaven dat jaarlijks diende te worden vastgesteld. De Grondwet van 1815 schreef voor dat het deel met 'gewone, zekere en steeds voortdurende' uitgaven voor tien jaar zou worden vastgelegd. Verder werd bepaald dat de uitgaven van elk departement in een afzon-

derlijk hoofdstuk zouden worden opgenomen en dat overschrijving van het ene naar het andere hoofdstuk alleen mogelijk was in overleg met de Staten-Generaal.⁵

Daarop volgde een jarenlange strijd om bevoegdheden. De regering schoof veel uitgaven onder de tienjarige begroting om controle te ontlopen. De begrotingswetten gaven alleen maar een eindcijfer per departement, zonder specificatie. De Kamer kon slechts ja of nee zeggen. Steeds sterker werd aangedrongen op het invoeren van ministeriële verantwoordelijkheid en van een recht van amendement. Pas in 1840 – na de verwerping van zowel de begroting als een leningwet – bleek de regering bereid te zijn tot concessies. Dit gebeurde mede onder druk van dalende inkomsten en een verder oplopende schuld in verband met de afscheiding van België. De hele begroting zou voortaan tweejaarlijks zijn en onderverdeeld worden in afzonderlijk goed te keuren hoofdstukken. Verder zouden de Staten-Generaal jaarlijks op de hoogte worden gebracht van de ontvangsten en de uitgaven van het afgelopen dienstjaar zoals afgesloten door de Algemene Rekenkamer.

De concessies bleken echter ontoereikend en de financiële problemen stapelden zich intussen verder op. Daarop volgde de grondwetsherziening van 1848 die nog altijd de basis vormt van onze parlementaire democratie. De ministeriële verantwoordelijkheid werd vastgelegd en de Tweede Kamer kreeg meer bevoegdheden. In verband met de staatsfinanciën was van belang dat de begrotingsperiode werd teruggebracht tot één jaar en dat de Tweede Kamer het recht van amendement kreeg, ook voor begrotingsontwerpen. De rekeningen van de Algemene Rekenkamer zouden voortaan bij wet worden vastgesteld.

Sinds de begroting voor 1850 werd de specificatie van de uitgaven in elk der begrotingswetten zelf opgenomen. Dat was essentieel voor een nauwkeurige controle. De Tweede Kamer kon eventueel amenderen, een post op de begroting zetten of een post ervan afhalen. Verder was het van belang dat af- en overschrijvingen zonder medewerking van het parlement beperkt werden tot gevallen die in de begroting waren opgesomd.⁶ De begroting was niet langer een manipulatie-instrument dat schuilging achter een gebrekkige openbaarheid en controle. Sinds 1850 gold in de praktijk de norm dat de totale inkomsten voldoende dienden te zijn voor de financiering van de uitgaven, inclusief een zo fors mogelijke schuldaflossing.⁷

Een gulden kan maar één keer worden uitgegeven

Na de verovering van het begrotingsrecht richtte de Tweede Kamer zich meer en meer op de controle van het beleid. De jaarlijkse begrotingsdebatten gingen steeds minder over de vraag of de regering de gelden waarom ze vroeg mocht uitgeven. Zij groeiden uit tot langdurige beschouwingen over algemene regeringspolitiek en specifiek beleid.

De eerste decennia na 1848 speelden begrotingsbehandelingen een cruciale rol bij de zoektocht naar het juiste evenwicht tussen parlement en regering. Tussen 1855 en 1876 werden twaalf begrotingen verworpen, waarbij twee kabinetten en elf ministers aftraden.⁸ In de jaren zeventig van de negentiende eeuw had de vertrouwensregel zich gevestigd. De motie van afkeuring was het belangrijkste drukmiddel geworden en het politieke gebruik van het begrotingsrecht nam af. In die jaren werd ook de partijpolitiek uitgevonden, die zich richtte op machtsvorming binnen de Tweede Kamer.

Pieter van Bosse, de liberale politicus die met enkele onderbrekingen tussen 1848 en 1871 tien jaar minister van Financiën was, hield zich nog vooral bezig met bezuinigen, het aanvullen van

tekorten en het genereren van meer belastinginkomsten. Voorganger Floris van Hall had in 1844 de financiën gesaneerd met een gedwongen lening, maar de ‘Belgische’ schulden zouden in feite worden afgelost met de koloniale winsten, het zogenaamde ‘batig slot’ – de overschotten op de begroting voor Nederlands-Indië. Dat batig slot stelde de regering tot 1877 ook in staat forse investeringen te doen in het spoorwegennet.

Vanaf het eind van de negentiende eeuw, na verschillende uitbreidingen van het kiesrecht, drongen Kamerleden bij beschouwingen over de begroting steeds meer aan op het nemen van nieuwe initiatieven. De staat begon zich te mengen in het sociaaleconomische leven, en de norm dat de totale inkomsten alle uitgaven moesten dekken werd verruimd. Voor de aanleg van spoorwegen werd sinds 1870 regelmatig geld geleend en de erop volgende jaren werd leningsfinanciering voor bijzondere projecten verder uitgebreid. Vanaf 1889 stegen de belastinginkomsten en konden uitgaven makkelijker worden gefinancierd.⁹

In 1906 verscheen de eerste miljoenennota waarin een onderscheid werd gemaakt tussen gewone dienst (te financieren door belastingen en andere gewone inkomsten) en buitengewone dienst (investeringen ter financiering waarvan leningen mochten worden afgesloten). Evenwicht tussen uitgaven en inkomsten bleef tot 1940 de hoogste financiële en politieke wijsheid: geen schulden en een sluitende begroting – waarmee dan in de regel de gewone dienst werd bedoeld. Deze norm staat bekend als de ‘gulden financieringsregel’. Minister van Financiën De Wilde illustreerde die regel in 1938 aldus:

Ik ben geen econoom, ik ben maar een eenvoudig jurist, maar ik lees toch ook mijn economische geschriften. Ik heb wel eens de gedachte, dat de geleerdheid van den tegenwoordigen tijd voortdurend moet dienen om de eenvoudige wijsheid van een huismoeder te ontlopen, dat een gulden maar één keer kan worden uitgegeven en dat men niet meer moet uitgeven dan men heeft [...] Dat is een eenvoudige wijsheid, die [...] altijd waar blijft, of men hoog of laag geplaatst is, of men ‘Staat’ is dan wel een eenvoudige waschvrouw. [...] Ik ben van overtuiging dat wij niet meer moeten uitgeven dan wij hebben, en doen wij dat, door den nood gedwongen, een oogenblik, dan moet er maar één streven zijn, èn bij de Regeering èn bij het Parlement, om te zeggen, weest voorzichtig, houdt dat niet vol, want op den duur loopt dat spaak!¹⁰

De impact van de Eerste Wereldoorlog op de overheidsfinanciën was vergelijkbaar met die van de Belgische afscheiding. De uitgaven stegen van 240 miljoen gulden in 1914 naar 1 miljard in 1918. De staatsschuld liep op naar 83 procent.¹¹ Onder druk van de noodzakelijke financiële sanering en schuldaflossing werd de procedure rondom het vaststellen en afwikkelen van de begroting aangepast. De positie van de minister van Financiën binnen het kabinet werd bijvoorbeeld versterkt. Andere ministers mochten na 1919 niet langer hun uitgaven verhogen zonder toestemming van Financiën.¹² In 1922 kwam het eerste regeerakkoord tot stand met duidelijke afspraken tussen de fractieleiders van de regeringspartijen. De parlementaire controle werd scherper door toedoen van de vaste commissie voor de Rijksuitgaven die vanaf 1923 de rapportages van de Rekenkamer onderzocht. Sinds 1927 kon zij daarbij steunen op de Comptabiliteitswet die voorschriften bevatte over de inrichting van de begroting, het beheer van de financiën en de verantwoording en controle daarvan. Naast de ‘saldonorm’ introduceerde Colijn een complementaire norm, die inhield dat het uitgavenniveau omlaag moest

omdat de hoge belastingdruk het economisch herstel bemoeilijkte. De sanering liep spaak door de depressie in de jaren dertig: inkomsten daalden, uitgaven namen relatief toe en de staatsschuld liep op.¹³

De Tilburgse hoogleraar Openbare Financiën Theo Stevers stelde in 1976 op basis van onderzoek in de *Handelingen* vast dat in de periode 1814-1939 de theorie van de begrotingsnormen vaak sterk afweek van de praktijk. Zaken werden verzwegen, schijnbezuinigingen werden opgevoerd en boekhoudkundige trucs toegepast. De norm was rekkelijk en meer een politieke vlag die de lading achteraf diende te dekken dan een richtsnoer. Kabinetten manipuleerden de zaak om de begroting als sluitend te kunnen presenteren. De norm verwerd daarmee volgens Stevers weliswaar tot een rituele dans, maar droeg er ook toe bij dat in onze parlementaire democratie het onverzoenlijke werd verzoend.¹⁴

Lieftinck, Keynes, Lucas en de omvang van de collectieve sector

Na de Tweede Wereldoorlog kreeg de macro-economische functie van het begrotingsbeleid steeds meer aandacht. De ideeën van de Britse econoom John Maynard Keynes, die een belangrijke economische rol zag weggelegd voor de overheid, speelden daarbij een grote rol. In een tijd van laagconjunctuur achtte Keynes een tekort – extra uitgaven om de vraag te stimuleren – in principe aanvaardbaar. Keynesiaanse maatregelen doorkruisten in de praktijk de norm van de sluitende gewone dienst. De rol van de overheid en de omvang van de collectieve sector werden politieke strijdpunten. Liberalen en confessionelen legden de nadruk op het particulier initiatief, maar eerst nam de overheid resoluut het voortouw, met name Pieter Lieftinck.

Als minister van Financiën werd Lieftinck in 1945 geconfronteerd met een enorme staatsschuld, net als zijn voorgangers in 1814, 1839 en 1918. Hij liet de overheidsuitgaven toenemen aan de hand van duidelijke prioriteiten – zoals het bevorderen van industrialisatie –, maar het nationaal inkomen steeg relatief toch nog sterker. Daarnaast voerde hij een strak begrotingsbeleid. Hij liet de belastingdruk fors stijgen en zag er scherp op toe dat zijn collega's niet meer uitgaven dan hij verantwoord achtte. Begrotingsbesprekingen met Lieftinck waren uitputtingsslagen waarbij Financiën in de regel aan het langste eind trok. Hij werd daarbij vanaf 1948 krachtig ondersteund door minister-president Drees.

Rond 1958 hadden de politieke verhoudingen zich echter gewijzigd. Aan de rooms-rode samenwerking – de kern van alle regeringen sinds de oorlog – kwam een eind, en KVP en PVDa gingen daarna elk hun eigen weg. Breekpunt waren de economische opvattingen en dan met name het verschil van inzicht in de omvang van de collectieve sector. Na het herstel en de wederopbouw onder strakke regie van Drees en Lieftinck (beiden PVDa) koerste de KVP af op een snellere en meer omvattende liberalisatie dan de PVDa wilde. De rechtervleugel van de KVP verdacht de PVDa ervan te streven naar geleidelijke socialisatie en had weinig vertrouwen in het door PVDa-ministers gedomineerde financieel-economische beleid. Anton Lucas, de gezaghebbende financiële woordvoerder van de KVP, bestreed alle overheidsbemoeienis te vuur en te zwaard. Hij had grote moeite met keynesiaanse ingrepen die ertoe leidden dat de publieke sector geld overhield: de staat mocht geen vermogen kweken.

In 1956 introduceerde KVP-fractieleader Romme een later naar hem genoemde norm als aanvulling op de saldonorm: de groei van de lopende uitgaven mocht niet groter zijn dan de

groei van het nationaal inkomen. Dit zou de garantie moeten bieden dat de particuliere sector zich evenredig ontwikkelde aan de collectieve. Deze politieke formulering mag worden gezien in het licht van de benoeming van Henk Hofstra, financieel woordvoerder van de PVDA-fractie sinds 1945, op Financiën. Het laatste kabinet-Drees zou in december 1958 vallen over de weigering van Lucas om enkele belastingverhogingen met twee jaar te verlengen.¹⁵

Pas in 1965 zouden PVDA en KVP weer samenwerken in het kabinet-Cals. Al het jaar daarop maakte de Nacht van Schmelzer pijnlijk duidelijk dat er in feite geen begrotingspolitieke consensus was en dat PVDA-minister van Financiën Vondeling bepaald geen Liefstinck was. Het kabinet wilde de collectieve uitgaven sneller laten stijgen dan het nationaal inkomen, maar onder druk van de financiële woordvoerders Lucas en Harry Notenboom van de KVP beloofde het de bestaande begroting eerst zorgvuldig te zullen uitkammen. Vondeling zou daarin niet slagen.¹⁶

De harmonienorm van Zijlstra en de uitholling daarvan

Ook de centrumrechtse opvolgers van het laatste kabinet-Drees voerden na 1958 een actief begrotingsbeleid, gericht op evenwichtige economische groei. Zonder PVDA-deelname was het voor de regering ook van electoraal belang een sociaal gezicht te tonen met het oog op de confessionele arbeiders. Minister van Financiën Jelle Zijlstra zag zich in het kabinet-De Quay (1959-1963) geconfronteerd met een gesloten front van collega's die steeds meer wilden uitgeven. Dat lag ook voor de hand gezien de sterke economische groei en de pressie van de specialisten in de Kamer. De politiek kwam in de ban van de uitbouw en vervolmaking van de verzorgingsstaat.

Om het front te doorbreken, bedacht Zijlstra een structurele norm voor de middellange termijn. Aan het begin van een kabinetsperiode zou eerst worden berekend hoeveel ruimte er jaarlijks was voor extra uitgaven of belastingwijzigingen. Deze 'begrotingsruimte' werd bepaald door de verwachte trendmatige groei van de economie en de overheidsontvangsten. Daarmee lag het begrotingstekort voor de komende periode vast. In het kabinet kon Zijlstra daarna van start gaan met een consensus over een houdbaar afwegingskader. Zijn positie werd daardoor ook versterkt: de strijd van allen tegen één veranderde in een gevecht van allen tegen elkaar, 'met de minister van Financiën als belangstellende toeschouwer', aldus Zijlstra.¹⁷

Het door Zijlstra ontwikkelde structurele of trendmatige begrotingsbeleid zou uiteindelijk pas in het begin van de jaren tachtig doodlopen. Volgens Liefstinck maakte het automatisme van Zijlstra politici vertrouwd met tekorten, wat mede de basis legde voor verslapping van de discipline. Zijlstra schreef de verslapping juist toe aan het loslaten van het structurele beleid. Hij bleef de voorkeur geven aan een trendmatige norm, omdat deze in de Nederlandse politiek de mogelijkheid bood om tot een consensus te komen over een houdbaar kader. Dat was in lijn met het harmoniemodel. Polarisatie zou alleen rampspoed opleveren.¹⁸

De Zijlstra-norm bewaakte weliswaar het tekort, maar er zat veel rek in, zo bleek in de jaren zestig en zeventig. Uit politieke motieven konden bijvoorbeeld groeicijfers te positief worden ingeschat, wat meer ruimte opleverde. De norm werd steeds verder verfijnd, opgerekt en geamendeerd, of er werd eenvoudig de hand mee gelicht. Verhoging van de collectieve lastendruk leidde op den duur tot afwenteling met schadelijke gevolgen voor de economie.¹⁹

In de loop van de jaren zeventig bleek ook dat de financiering van de verzorgingsstaat niet goed in elkaar stak. De Bijstandswet bijvoorbeeld was een openeinderegeling die leidde tot

onbegrensd hoge uitgaven en enorme tekorten. Hand in hand vroegen *spending departments* en specialisten in de Kamer steeds meer geld voor hun eigen beleidsterrein. Kamerleden keken eerst naar de belangen van hun kiezers: wie gaat erop vooruit, wie gaat erop achteruit, wordt de omzetbelasting verhoogd, is het niet beter de loonbelasting te verhogen? De financiële woordvoerders delfden het onderspit, ook in de oude fracties van Lucas en Zijlstra. Van toetsing aan een bepaalde begrotingsnorm wilden de meeste Kamerleden niets weten. Een in 1967 ingestelde algemene begrotingscommissie die alle financiële wensen van de Tweede Kamer tegen elkaar zou afwegen en daarover advies zou uitbrengen, ging al na één jaar ten onder aan politieke tegenstellingen.

Tussen 1970 en 1983 stegen de collectieve uitgaven van 45 procent van het bbp naar 66 procent. Bijna twee derde deel van deze stijging kwam voor rekening van socialezekerheidsuitgaven. De tweede oorzaak van de sterke groei hield verband met de wijze waarop het trendmatige begrotingsbeleid werd toegepast.²⁰

Onder druk van de verslechterde economische omstandigheden bepaalde minister van Financiën Duisenberg van het kabinet-Den Uyl in 1976 dat de collectieve lastendruk voortaan maar met één procentpunt mocht toenemen, een complementaire norm. Intussen bleef het kabinet wel de begrotingsruimte vergroten en 'inverdieneffecten' meetellen. Het lag ook in de lijn van de politieke filosofie van dit kabinet de norm op te rekken en de armslag van de collectieve sector groter te maken ten koste van het particuliere bedrijfsleven. Hervereiding had prioriteit boven solide financiën.

Frans Andriessen, de opvolger van Duisenberg, moest het roer omgooien. Een omvang van de collectieve sector van twee derde deel van het nationaal inkomen en een financieringstekort van bijna 10 procent van het nationaal inkomen dreigden de economie te ontwrichten.²¹ Hij wilde af van structurele normen en meerjarenramingen met het karakter van verkregen rechten. Er zou gewerkt moeten worden met een feitelijke norm: binnen tien jaar moest het structureel aanvaardbare financieringstekort worden teruggebracht naar 3 procent. Andriessen slaagde er echter niet in de meerderheid van zijn eigen CDA achter het enorme ombuigingspakket te krijgen dat hij nodig achtte.²²

Andriessen nam op 22 februari 1980 ontslag. De normgevoeligheid van de Kamer ten aanzien van het begrotingsbeleid was op dat moment gedaald tot nul. Die daling was begonnen na de Nacht van Schmelzer, door Notenboom wel gezien als de laatste toepassing van de Romme-norm. Kamerleden toonden daarna over het algemeen maar weinig interesse in begrotingscontrole. Financiële woordvoerders volgden elkaar in rap tempo op. Notenboom zou niet twee collega's van de vaste commissie voor de Rijksuitgaven bereid hebben gevonden voldoende tijd te steken in de nieuwe Comptabiliteitswet: 'De vinger aan de pols houden ten aanzien van de normen telde niet meer.'²³

Daarentegen namen de pogingen van de Kamer om begrotingen bij te sturen na de Nacht van Schmelzer juist toe. Het aantal amendementen op de begroting steeg aanzienlijk. Daarbij ging het steeds om geld erbij, als aanvulling. Omstreeks 1970 zou onder druk van de publieke opinie de omslag hebben plaatsgevonden dat een Kamerlid voortaan zelf de dekking van zijn amendement diende aan te geven. Dit is moeilijk na te gaan. Waarschijnlijk betrof het een interne afspraak van een aantal fracties.²⁴ Zij gaven daarmee in feite een deel van hun macht prijs om maar te kunnen meeregeren, namelijk het recht de regering zelf te laten uitzoeken waar ze de middelen vandaan haalde.



Vijf ministers van Financiën op het CPG-symposium 'Van Lieftinck tot Ruding. Terugkeer naar een trendmatig begrotingsbeleid?', 8 september 1993. V.l.n.r. Frans Andriessen, Johan Witteveen, Onno Ruding, Henk Hofstra en Jelle Zijlstra.

[Foto: Peter Drent]

Ruding keert het schip in goed overleg met de Kamer

Op het dieptepunt van de economische crisis slaagde minister van Financiën Ruding erin het tij te keren. Het overheidsbeleid werd helemaal gefixeerd op de verlaging van het financieringstekort volgens een jaarlijks tijdpad. Van 1982 tot 1994, onder de drie kabinetten-Lubbers – eerst met Ruding en daarna met Kok op Financiën – gold de zogenaamde ‘feitelijke tekortnorm’, met als bijkomende doelstelling beheersing van de collectieve lasten.

Ruding schreef een deel van het succes toe aan het aanscherpen van de Comptabiliteitswet, in goed overleg ‘met de actieve en zeer competente Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer’ en de Algemene Rekenkamer. Hij refereerde daarmee aan de operatie ‘Comptabel Bestel’, op touw gezet onder druk van de genoemde commissie en de Rekenkamer uit onvrede over de gebrekkige administratie en interne controle op verschillende departementen. Dit leidde tot een verbetering van de procedures, controlemogelijkheden en uitgavendisCIPLINE, en gaf daarmee ook een impuls aan het budgetrecht. Eind jaren negentig volgde nog de operatie ‘Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording’ die gericht was op het verrijken van de begrotingscyclus met inhoudelijke informatie over het beleid en de resultaten daarvan. Het aanbieden van de verantwoording werd in 2000 vervroegd naar de derde dinsdag in mei.²⁵

Onder de kabinetten-Lubbers overheerste de kortetermijnvisie. Bij verslechtering van de vooruitzichten werden meteen maatregelen genomen, maar gunstige cijfers leidden tot een slappere discipline. Na de periode-Lubbers, toen het economisch herstel was ingetreden, bestond dan ook de wens het trendmatig begrotingsbeleid in ere te herstellen, met toepassing van de lessen uit de tijd waarin de Zijlstra-norm langzaam maar zeker werd uitgehold.

In 1994 introduceerde het eerste paarse kabinet de zogenaamde ‘Zalm-norm’, genoemd naar zijn minister van Financiën Gerrit Zalm. Elk kabinet heeft sindsdien globaal gewerkt met afspraken die uit deze norm voortvloeien. Bij de kabinetsformatie wordt een vast reëel uitgavenkader afgesproken. De onderhandelaars van de regeringsfracties stellen een uitgavenplafond vast. Daarbij geldt de regel dat inkomstenmeevallers niet mogen worden gebruikt voor extra uitgaven. Anders dan bij de Zijlstra-norm zijn uitgaven- en inkomstenkant van elkaar gescheiden. In later jaren is het uitgavenkader aangevuld met een inkomstenkader waarin de lastenontwikkeling binnen een kabinetsperiode is aangegeven. De kaders worden vastgesteld op basis van verwachtingen van het Centraal Planbureau.²⁶

Sinds de oprichting van de Europese Monetaire Unie (Verdrag van Maastricht 1992) worden de kaders voor de Nederlandse begroting mede bepaald door Europese afspraken: het overheidstekort mag niet meer dan 3 procent bedragen en de schuldquote niet boven de 60 procent stijgen. Na de krediet- en eurocrisis zijn in het zogeheten ‘stabiliteitsverdrag’ van 2012 de normen strakker geformuleerd en is het toezicht verscherpt.

Erosie van het budgetrecht?

Het budgetrecht is een van de meest fundamentele parlementaire rechten en dient gewaarborgd te zijn, zoals Schouten en Van Veldhoven het in hun motie formuleren. Is er reden tot zorg? Heeft de Kamer nog voldoende zeggenschap over begrotingsuitgaven?

Het budgetrecht heeft alleen betrekking op de collectieve uitgaven die via de begroting lopen. Dat betreft slechts 44 procent van de totale collectieve uitgaven zoals Schouten terecht memoreerde, in navolging van de Algemene Rekenkamer.²⁷ Het kabinet ziet vooralsnog geen aanleiding de premie gefinancierde zorguitgaven onder het begrotingsrecht te laten vallen, hoewel de Rekenkamer terecht vraagtekens plaatst bij deze historisch gegroeide praktijk. Zij wijst daarbij op de nauwe samenhang tussen de premies en de begrotingsuitgaven in zowel de zorgsector als de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Voor de informatiepositie en het budgetrecht van het parlement acht de Rekenkamer een nadere bezinning raadzaam.²⁸

Verder is een groot deel van de uitgaven gebaseerd op onderliggende wettelijke regelingen waaraan de Kamer niet zomaar kan tornen. Jakob Vellenga, lid van de Tweede Kamer voor de PVDA in de periode 1965-1979, muntte in 1986 het begrip ‘ijzeren pakket’. Dat zou slaan op de 90 procent van de totale begroting die in feite vastlag: ambtenaren in vaste dienst, aangegane contracten en verplichtingen, toegezegde subsidies.²⁹ Vellenga gebruikte het als argument voor de stelling dat de Kamer onvoldoende grip had op de rijksbegroting. Voor een groot deel betreft het uitgaven vanwege wetgeving die eerder door het parlement is geaccordeerd. De Kamer heeft uiteraard altijd de mogelijkheid die wetgeving weer aan te passen, maar dat kost veel tijd.

De toenemende bemoeienis van de Europese Unie wordt vaak gezien als een bedreiging van het budgetrecht. De Europese instellingen geven inderdaad kaders voor begrotingstekorten en schuldquota die vergelijkbaar zijn met de normen die voor binnenlands gebruik

worden afgesproken, maar zij schrijven geen inhoudelijk dwingende regels voor. Alleen de ruimte wordt vastgelegd. Er worden zonder voorafgaande toestemming geen onvoorspelbare budgettaire verplichtingen aangegaan via Brussel. De zeggenschap en democratische controle van de Kamer inzake de Europese Unie blijven bovendien voor een belangrijk deel lopen over de band van de ministeriële verantwoordelijkheid. Aan het materiële budgetrecht wordt in dit opzicht niet getornd. Een anticiperende en adequate informatievoorziening is dan wel noodzakelijk.³⁰ Daarnaast moet het Europees Parlement zijn begrotingsrecht eigenlijk nog veroveren, zoals de Tweede Kamer in de negentiende eeuw.

Zal een deel van het budgetrecht binnenkort weglekken naar 'beneden'? Met ingang van 1 januari 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de AWBZ/Wmo, de jeugdzorg en de Participatiewet. Door deze decentralisatie zou volgens de Rekenkamer 8 miljard euro worden overgeheveld van het Rijk naar de gemeenten. Ze is bezorgd dat het budgetrecht hierdoor verder zal worden versmald.³¹ Het is weliswaar een bewuste keuze van de Kamer de zeggenschap te delegeren, maar hoe zit het met de controle?

Steeds gedetailleerder regeerakkoorden leggen begrotingskaders vast waaraan de Kamer heel moeilijk meer kan tornen. Voor regeringsfracties is het zaak maximale invloed uit te oefenen tijdens de formatie. Oppositiepartijen mogen hopen dat er later nog wat kruimels van tafel vallen. Zij staan in de regel tamelijk machteloos als een bewindsman zijn zorgvuldig voorbereide begroting plenair verdedigt: een compromis waaraan vaak niet meer te sleutelen valt. Via reeksen van amendementen kan de oppositie proberen verschuivingen aan te brengen, of zij kan een alternatief aanreiken via een tegenbegroting. In de praktijk zet dat weinig zoden aan de dijk, behalve als propaganda in verkiezingstijd. De huidige politieke constellatie waarin de regering met de oppositie deals moet sluiten om meerderheden te creëren in de Eerste Kamer biedt de oppositie overigens wel ongekende mogelijkheden.

Tijdige en afdoende informatie blijft essentieel om het begrotingsrecht zo goed mogelijk te kunnen uitoefenen. Daarbij is de Comptabiliteitswet cruciaal. Efficiencyoperaties als 'Comptabel Bestel' (halverwege de jaren tachtig), waarin de Algemene Rekenkamer zij aan zij streed met financiële specialisten in de Tweede Kamer, zijn essentieel om het budgetrecht hanteerbaar te houden. De grootste bedreiging is dat volksvertegenwoordigers door de bomen het bos niet meer zien. De reikwijdte van het begrotingsrecht is zo ruim en het informatieaanbod zo groot, dat velen er een onbehaaglijk gevoel bij krijgen: heb ik nog wel wat in te brengen? Een eigen expertisecentrum dat – structureel – deskundige ondersteuning biedt, zou het zelfvertrouwen van de Tweede Kamer misschien weer eens flink kunnen opkrikken.

Noten

- 1 HTK 2013-2014, 33 930, Financieel jaarverslag van het Rijk 2013, nr. 13.
- 2 HTK 2013-2014, p. 87-11-21 t/m 87-11-23.
- 3 Zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/miljoenennota-en-rijksbegroting/prinsjesdagstukken.
- 4 HTK 1913-1914, Bijl. 2, Staatsbegroting voor het dienstjaar 1914, lijst der overgeleverde stukken; omrekenmachine koopkracht: <http://www.iisg.nl/hpw/calculate-nl.php>.
- 5 Zie www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299qosr/vidyfoke5w7x (versies Nederlandse Grondwet vanaf 1798).
- 6 *Ibidem*; A. Polak, *Bijna 200 miljoen. Overzicht der staatsuitgaven en inkomsten* (Groningen 1908) p. 7-22.

- 7 Th.H. Stevers, 'Begrotingsnormering 1814-1939', *Economisch en Sociaal-Historisch Jaarboek* 39 (1976) p. 105-107.
- 8 H.G. Warmelink, *Parlement en begroting* (Groningen 1993) p. 36-37.
- 9 Stevers, 'Begrotingsnormering', p. 107-115.
- 10 *HTK* 1937-1938, p. 247.
- 11 Zie www.parlement.com/id/vjcjhqw6rmen/historische_ontwikkeling [begrotingsbeleid]; P.P.T. Boven-d'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement* (11de druk; Deventer 2010) p. 326-342.
- 12 Jan Postma, 'De minister van Financiën historisch gezien', *Openbaar Bestuur* (2007) afl. 4, p. 16.
- 13 Stevers, 'Begrotingsnormering', p. 125-127.
- 14 *Ibidem*, p. 138-146.
- 15 Harry Notenboom, 'De voorgeschiedenis van de uitgavenombuiging', *Politiek perspectief*, maart/april 1976, p. 50; Anne Bos, Peter van Griensven en Peter van der Heiden, 'De val van het kabinet' in: Jan Willem Brouwer en Peter van der Heiden (red.), *Het kabinet-Drees IV en het kabinet-Beel II. Het einde van de rooms-rode coalitie* (Den Haag 2004) p. 276-277; achtergrondgesprek met Harry Notenboom, 5 juni 2014.
- 16 *Ibidem*; A. Vondeling, *Nasmaak en voorproef. Een handvol ervaringen en ideeën* (Amsterdam 1968) p. 159.
- 17 J. Zijlstra, 'Structureel begrotingsbeleid, toen en nu' in: J.M.M.J. Clerx, P.G.T.W. van Griensven en R.J.J. Stevens (red.), *De macht van ministers van Financiën. En hoe collega-ministers de schatkist ledigen* (Den Haag 1993) p. 22.
- 18 *Ibidem*, p. 36-38, inclusief verwijzing naar A. Bakker en M.M.P. van Lent, *Pieter Lieftinck 1902-1989. Een leven in vogelvucht* (Utrecht en Antwerpen 1989).
- 19 F.H.J.J. Andriessen, 'De les van de jaren zeventig' in: Clerx e.a. (red.), *De macht van ministers van Financiën*, p. 45-46.
- 20 G. de Man, *Enkele kanttekeningen bij veertig jaar overheidsfinanciën* (Groningen 2001) p. 9.
- 21 *Ibidem*, p. 13.
- 22 Andriessen, 'De les van de jaren zeventig', p. 46; Johan van Merriënboer, Peter Bootsma en Peter van Griensven, *Van Agt: Biografie. Tour de force* (Amsterdam 2008) p. 333-358.
- 23 Achtergrondgesprek Notenboom, 5 juni 2014.
- 24 Achtergrondgesprek Notenboom, 5 juni 2014; *HTK* 1967-1968, p. 394; *HTK* 1972, p. 12, 155-156 en 178; *HTK* 1980-1981, p. 345; Warmelink, *Parlement en begroting*, p. 188.
- 25 H.O.C.R. Ruding, 'De ervaringen van de jaren tachtig' in: Clerx e.a. (red.), *De macht van ministers van Financiën*, p. 57-69. Zie ook: www.politiekcompendium.nl/9351000/1f/j9vvh40co5zodus/vh4vamokbftk en www.passievoorpubliekeverantwoording.nl/content/van-de-koning-naar-de-burger.
- 26 www.parlement.com/id/vh8lnhrr6zza/trendmatig_begrotingsbeleid_zalnmnorm.
- 27 <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/rijksbreed/financieel-informatie/budgetrecht-parlement-versmalt>.
- 28 www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2013/11/Brief_aan_de_Tweede_Kamer_Input_voor_rondetafelgesprek_modernisering_Comptabiliteitswet.
- 29 Warmelink, *Parlement en begroting*, p. 185-188; J.T. Vellenga, 'Het budgetrecht' in: H.M. Franssen (red.), *Het parlement in actie. Bevoegdheden van de Staten-Generaal* (Assen en Maastricht 1986) p. 192.
- 30 Zie de aanbevelingen in de brief d.d. 18 januari 2013 van de vicepresident van de Raad van State, *HEK* 2012-2013, 33 454.
- 31 'Tweede Kamer verliest invloed', *NRC Handelsblad*, 21 mei 2014 (interview met Stuiveling).