

Het parlementaire budgetrecht

Volgens de overlevering zou Koning Willem III eens aan de chef Comptabiliteit van een der departementen hebben gevraagd wat comptabiliteit is. Hij zou toen als antwoord hebben gekregen: „comptabiliteit, Majesteit, is geen kleinigheid”. Tegenwoordig zou een eerlijk antwoord op die vraag zijn: „comptabiliteit, Majesteit, behoort tot de veel voorkomende criminaliteit”. Boorsma neemt op dit punt geen blad voor de mond. Om enkele opvallende uitspraken te noemen: „Er heerst een enigszins criminele sfeer rond de rijksbegroting”(…) „Na het artikel 'verboden zich op de plantsoenen te begeven' is de comptabiliteitswet de meest overtreden wet van het land”(…) „Met medeweten van de minister van Financiën vinden illegale praktijken plaats en Financiën overtreedt de comptabiliteitswet op sommige punten zelf ook” 1).

Deze uitspraken zijn bepaald fors, maar niet onjuist. Kordes, president van de Algemene Rekenkamer, bevestigt deze beschuldigingen: „Het feit dat er op sommige departementen onvoldoende controle plaatsvindt betekent inderdaad dat ministers de wet overtreden” 2). Eigenlijk is dit helemaal geen nieuws. Men hoeft niet eens een ingewijde in de Haagse bureaucratie te zijn om te weten dat de administratieve organisatie en de interne controle van de departementen zeer ernstige tekortkomingen vertonen. Kennisneming van de rapporten van de Algemene Rekenkamer is daarvoor

voldoende, want de Rekenkamer heeft hierop al jaar in-jaar uit gewezen.

Ministers wekken echter door hun lauwe reacties maar al te vaak de indruk dat het hen in feite niet interesseert. Er gaan vele maanden en niet zelden jaren overheen voordat de Algemene Rekenkamer antwoord krijgt op haar brieven. En als het antwoord er dan eindelijk is, blijkt de betrokken minister zich dikwijls te beperken tot het zoeken van magere excuses en het doen van vage beloften dat de situatie ooit nog wel eens zal worden verbeterd. Van belang is natuurlijk dat ministers zich die houding alleen maar kunnen veroorloven zolang ook de Tweede Kamer nauwelijks van enige belangstelling blijkt geeft. In die zin is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid van kabinet en parlement.

In de zomer van 1985 kwam de Kamer echter in actie. De directe aanleiding werd gevormd door het verslag van de Algemene Rekenkamer over 1984 en de antwoorden van de betrokken ministers op de naar aanleiding van dit verslag gestelde vragen. De Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven stuurde een uitzonderlijk harde brief aan de minister van Financiën, waarin zij constateert dat jarenlang toezeggingen van diverse ministers om de ernstige tekortkomingen in de administratieve organisatie en de interne controle van het rijk op te heffen niet of onvoldoende zijn nagekomen 3). De commissie eiste dan ook op korte termijn concrete maatregelen om

die verbeteringen alsnog te realiseren. Dit heeft eindelijk succes gehad, want begin 1986 kondigde de minister van Financiën in een brief over het comptabele bestel, de administratie en de financiële informatievoorziening in de rijksdienst een aantal voorstellen aan, die op termijn tot verbeteringen moeten leiden 4).

Verplichtingenramingen

In het kader van de verbeteringen van het comptabele bestel wordt onder meer de Comptabiliteitswet 1976 op een aantal punten gewijzigd. Eén van die wijzigingen heeft tot doel meer nadruk te leggen op de verplichtingenramingen in de rijksbegroting 5). Ook vóór de inwerkingtreding van de Comptabiliteitswet 1976 bevatte de rijksbegroting al verplichtingenramingen. Na de tweede wereldoorlog in de gewoonte ontstaan bij daarvoor is aanmerking komende begrotingsartikelen binnenlijns 6) het bedrag te vermelden waarvoor in het begrotingsjaar verplichtingen mogen worden aangegaan die in latere jaren tot betalingen zullen leiden. De toen vigerende Comptabiliteitswet 1927 verplichtte daartoe echter niet.

Pas in de Comptabiliteitswet 1976 werd die verplichting opgenomen. Artikel 16, lid 3 van deze wet schrijft namelijk ramingen voor van verplichtingen „voor zover deze tot uitgaven in latere jaren zullen leiden (...) tenzij de omvang daarvan niet kan worden bepaald”. Dit laatste is een belangrijke beperking, terwijl lid 4 van hetzelfde artikel nog meer uitzonderingen opsomt. In de praktijk hebben deze beperkingen ertoe geleid dat bij een groot aantal begrotingsposten een verplichtingenraming ontbreekt.

Toch zijn de verplichtingenramingen zeer belangrijk voor het autorisatie-aspect van de rijksbegroting. Om dit aspect beter tot zijn recht te laten komen is meer nadruk op de verplichtingenramingen noodzakelijk. Met betrekking tot de in de begroting van enig jaar voorgestelde kasuitgaven die het gevolg zijn van in eerdere jaren aangegane verplichtingen, heeft het parlement immers geen andere keuze dan

1) Boorsma doet deze uitspraken in de *Haagse Post*, 21 februari 1987, blz. 21.

2) Zie de in voetnoot 1 genoemde bron.

3) Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 918, nr. 38.

4) Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 395, nr. 1.

5) Dit maakt onderdeel uit van het derde wijzigingsvoorstel, Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 766, nrs. 1-2.

6) De term binnenlijns duidt op een bedrag in het begrotingswetontwerp, dat niet in de kolom met kasuitgaven is opgenomen, maar cursief is afgedrukt binnen de denkbeeldige lijn die de tekst met de omschrijving van de begrotingsartikelen scheidt van de kolom waarin de kasuitgaven staan. De buitenlijnsse posten staan in de kolom met de kasuitgaven.

goedkeuring verlenen. Deze uitgaven kunnen zo nodig via de rechter worden afgedwongen. Dit illustreert nog eens dat aan het parlementaire budgetrecht beter inhoud wordt gegeven door middel van verplichtingenramingen dan door middel van ramingen van kasuitgaven.

Door het stellen van een maximum aan de aan te gane verplichtingen heeft het parlement tevens meer greep op de toekomstige kasuitgaven. Met het oog hierop is de voorgestelde wijziging van artikel 16, lid 3 van de Comptabiliteitswet 1976 een verbetering. Volgens het wijzigingsvoorstel dienen namelijk niet alleen verplichtingen te worden geraamd voor zover die in latere jaren tot betaling leiden, maar in beginsel ook de verplichtingen die in het begrotingsjaar zelf tot betaling komen. Dit maakt het mogelijk de verplichtingen integraal te registreren en het onderscheid tussen een eerstejaars-kaseffect – dat in de begroting als kasraming moet worden opgenomen – en een kaseffect in latere jaren – dat in de begroting als verplichtingenraming moet worden opgenomen – te laten vervallen.

Verplichtingenramingen doen weliswaar meer recht aan het autorisatie-aspect van de rijksbegroting dan kasramingen, maar dat betekent niet dat meer nadruk op verplichtingenramingen ook *automatisch* zou leiden tot een versterking van het parlementaire budgetrecht. In laatste instantie is dat afhankelijk van het gedrag van het parlement. Indien het parlement niet reageert als ministers verplichtingen aangaan zonder dat het parlement hen daartoe heeft gemachtigd, blijft het parlementaire budgetrecht een lege huls.

Het parlementaire budgetrecht

Van officiële zijde zal vrijwel nooit ruiterlijk worden toegegeven dat het parlementaire budgetrecht is aangetaast. In de in voetnoot 4 genoemde brief over het comptabele bestel ging het kabinet al erg ver door te stellen dat het met de Kamer van mening is „dat het budgetrecht door de late indiening van suppletore begrotingen en van (rijks)rekeningen dreigt te worden uitgehold”. Maar het kabinet spreekt hier nog slechts van een dreiging, niet van een daadwerkelijke uitholling. Bij mijn weten is het slechts één keer voorgekomen dat van officiële zijde inderdaad volmondig werd erkend dat zonder autorisatie verplichtingen werden aangegaan, namelijk tijdens het mondelinge overleg van de Vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking van de Tweede Kamer met minister Bukman van Ontwikkelingssamenwerking. Diens Directeur-Generaal Internationale Samenwerking liet zich tijdens dit overleg ontvallen: „Nu worden soms op basis van het ramingensysteem

verplichtingen aangegaan waarvoor geen autorisatie aanwezig is” 7). Opvallend is overigens dat de commissie dit voor kennisgeving aannam en er niet op reageerde.

Tot dusver is trouwens in het algemeen niet veel gebleken van actieve belangstelling van de kant van het parlement voor het eigen budgetrecht, ook niet met betrekking tot de verplichtingenramingen. Een voorbeeld van het gebrek aan belangstelling is de behandeling van een voorstel voor een suppletore begrotingswet, dat uitsluitend tot doel had een verplichtingenraming in de begroting van het departement van Onderwijs en Wetenschappen voor het jaar 1978 te verhogen 8). Het feit dat dit voorstel pas in december 1981 bij de Tweede Kamer werd ingediend, was op zich zelf al een aanwijzing dat de verplichtingenadministratie en de interne controle van dit departement ontoereikend waren. Voor de Tweede Kamer was er dus alle aanleiding de minister ter verantwoording te roepen, te meer daar het ernstige vermoeden bestond dat het parlementaire budgetrecht in het geding was. De uit zeven regels bestaande Memorie van Toelichting volstond namelijk met de wel zeer summiere motivering dat „bij het opstellen van de rijksrekening is gebleken, dat op artikel 84 een hogere verplichting is aangegaan dan waarvoor bij de begroting 1978, zoals die tot nu toe luidt, machtiging was verleend”.

De Tweede Kamer liet dit echter over haar kant gaan. Hoewel het wetsontwerp bijna drie jaar na afloop van het desbetreffende begrotingsjaar werd ingediend, de verplichtingen al lang waren aangegaan en de betalingen voor een groot deel al waren verricht zonder dat het parlement hiervoor machtiging had gegeven, bleek het wetsontwerp van de Vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen van de Tweede Kamer – onder voorzitterschap van mevrouw Ginjaar-Maas – geen aanleiding te geven tot het maken van opmerkingen! Het feit dat mevrouw Ginjaar-Maas later staatssecretaris werd op het departement van Onderwijs en Wetenschappen illustreert dat het voor de politieke carrière van een kamerlid niet schadelijk hoeft te zijn als hij geen waarde hecht aan het parlementaire budgetrecht.

Fact finding

Met betrekking tot het jaren na afloop van het begrotingsjaar alsnog verhogen van verplichtingenramingen door middel van suppletore begrotingswetten is er sinds 1981 nauwelijks iets veranderd. Dit fenomeen doet zich nog altijd voor 9). Wel lijkt tot op zekere hoogte sprake van een zich wijzigende houding van kamerleden ten opzichte van dit verschijnsel, overigens vooralsnog zonder merkbare effecten. De resultaten van de RSV-enquête hebben

toch wel sporen nagelaten, zoals bij voorbeeld blijkt uit de 'fact finding'-procedure die de Tweede Kamer bij de behandeling van sommige hoofdstukken van de rijksbegroting voor 1987 voor het eerst heeft toegepast. Deze procedure is voorgesteld in het rapport van de Bijzondere Commissie voor Onderzoek van de Organisatie en de Werkwijze van de Tweede Kamer 10), een commissie die naar aanleiding van de debatten over het rapport van de RSV-enquêtecommissie was ingesteld.

De fact finding houdt in dat voorafgaande aan de plenaire begrotingsbehandeling delen van de begroting van een beperkt aantal departementen post voor post worden doorgenoemen in een mondelinge overleg tussen de betreffende Vaste Commissie – voor die gelegenheid voorgezeten door een lid van de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven – bewindslieden en hoge ambtenaren. Hoewel deze fact finding niet onsuccesvol is verlopen, moet nog worden afgewacht of, en in hoeverre, de Kamer deze werkwijze volhoudt. Soms wordt de indruk gewekt dat het enthousiasme hiervoor snel slijt. Dat zou jammer zijn, want de procedure is een uitstekend middel gebleken om de aandacht op de verplichtingenramingen en daarmee op het parlementaire budgetrecht te vestigen.

Suppletore begrotingen

Voor de verplichtingenramingen toont de Tweede Kamer nog altijd relatief weinig belangstelling. Het al genoemde onderscheid tussen een eerstejaars-kaseffect en een kaseffect in latere jaren maakt het voor de Kamer ook moeilijk om te beoordelen of het parlementaire budgetrecht is aangetaast als pas jaren na afloop van een begrotingsjaar verplichtingenramingen bij suppletore begrotingswet moeten worden verhoogd. Daarom is de voorgestelde opheffing van dit onderscheid een verbetering. Het feit dat het bij achteraf ingediende aanvragen om een verhoging van verplichtingenramingen

7) Zie het verslag van dit mondelinge overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 700, hoofdstuk V, nr. 35, blz. 11, 1k.

8) Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 222, nrs. 1-4.

9) Enkele recente voorbeelden betreffen Financiën (Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 721, artikel 30), Landbouw en Visserij (Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 748 en 19 760, artikel 88), Defensie (Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 758 en 19 759, artikel 89), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-

1987, 19 837, artikel 28) en Verkeer en Waterstaat (Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, artikelen, 3, 9, 21, 27, 45, 92, 150, 151, 158, 162, 163, 168, 169, 170, 173, 174, 184 en 195).

10) Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 336, nrs. 1-2.

voor de Kamer moeilijk is te beoordelen of haar budgetrecht in het geding is, kan een oorzaak zijn van het feit dat de Kamer nog altijd niet of nauwelijks op zulke wetsvoorstellen reageert. De zich wijzigende houding van Kamerleden, die ik in het bovenstaande signaleer, heeft dan ook betrekking op *individuele* kamerleden en niet op de Kamer als geheel. Suppletioire-begrotingswetsvoorstellen worden altijd probleemloos door de kamer aanvaard. Niettemin zijn er inmiddels enkele voorbeelden van reacties van individuele kamerleden op het achteraf verhogen van verplichtingenramingen. Twee hiervan deden zich eind 1986 voor.

Het eerste heeft betrekking op de behandeling van de slotwet van de begroting van het departement van Landbouw en Visserij voor het jaar 1984. Het Tweede-Kamerlid Tazelaar (PvdA) sprak er zijn verbazing over uit „dat het in het kader van een slotwet nog zin kon hebben om het binnenlijnse verplichtingenniveau voor een bepaald artikel te verhogen” 11). Maar omdat hij het bij het uitspreken van zijn verbazing liet, had het verder geen enkel effect. Het enkele feit dat een kamerlid dit signaleerde, was echter al opvallend.

Het tweede voorbeeld heeft betrekking op de behandeling van de slotwet van de begroting van het departement van Onderwijs en Wetenschappen voor het jaar 1983. Over dit wetsvoorstel had de desbetreffende vaste commissie van de Tweede Kamer door middel van een verslag een aantal schriftelijke vragen gesteld. Tegelijk met de Nota naar aanleiding van het verslag stuurde de minister in november 1986 een Nota van wijziging 12) mee om alsnog een bedrag aan te vragen waartoe hij in 1983(!) verplichtingen zou mogen aangaan die in latere jaren tot betaling zouden leiden.

Waarom dat zo laat gebeurde – pas vier maanden na de indiening van het slotwetsvoorstel en bijna drie jaar na afloop van het betreffende begrotingsjaar – bleek niet uit de toelichting, maar als ik het goed zie zijn slechts twee redenen denkbaar. De eerste is dat de verplichtingenadministratie van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen zo gebrekkig is dat men pas drie jaar na afloop van een dienstjaar ontdekt dat meer verplichtingen zijn aangegaan dan waartoe het parlement de minister had gemachtigd. Zelfs is het niet uitgesloten dat het departement dit niet zelf heeft ontdekt, maar erop is gewezen door de Algemene Rekenkamer. De tweede denkbare reden voor de wel zeer late aanvraag van de minister is dat hij lastige vragen van de Vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen over het financieel-economisch beheer van zijn departement wilde vermijden en daarom met de aanvraag van de verhoging van de verplichtingenraming heeft gewacht tot de commissie haar verslag al had uitgebracht.

In het laatste geval moet de minister hebben gehoopt dat de Nota van Wijziging als hamerstuk door de mazen van het controlenet van de Kamer zou glijpen. Het Tweede-Kamerlid Nuis (D66) reageerde echter alert door een nadere toelichting op de Nota van Wijziging te vragen. De minister had hierop kennelijk niet gerekend en probeerde zich er met een uiterst summier briefje vanaf te maken. Maar Nuis rook inmiddels onraad en stelde zeer gericht nadere vragen 13), die de minister duidelijk in verlegenheid brachten. Hij zag zich namelijk genoodzaakt twee klassieke kunstgrepen toe te passen. De eerste is het laten voorafgaan van de antwoorden door een algemene toelichting. Hierdoor creëert een minister de mogelijkheid pijnlijke vragen te omzeilen door naar de algemene toelichting te verwijzen. Die toelichting geeft dan geen antwoord op de betreffende vragen, maar de haastige lezer – wat kamerleden dikwijls zijn – valt dat niet op. De tweede kunstgreep loopt meer in het oog en houdt daardoor ook meer risico's in. Dat is het botweg achterwege laten van een antwoord op de pijnlijkste vragen. Ook deze kunstgreep heeft de minister van Onderwijs en Wetenschappen toegepast.

Hoe dit afloopt moet worden afgewacht, maar aangezien uit de stukken kan worden afgeleid dat de minister in 1983 zijn boekje te buiten is gegaan en het parlementaire budgetrecht heeft aangetast, ligt hier voor de Kamer een uitgelezen mogelijkheid duidelijk te maken dat zij zelf wel belang hecht aan het eigen budgetrecht. In elk geval kan nu al worden geconstateerd dat het volslagen gebrek aan belangstelling voor het parlementaire budgetrecht, dat de Vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen in 1981 nog kenmerkte, heeft plaatsgemaakt voor interesse bij althans een deel van deze commissie.

Besluit

De rijksbegroting is voor veel kamerleden een stapel tamelijk ondoorgronddelijke stukken 14). Soms wordt ook betwijfeld of het inzicht van ministers zo veel beter is. De voorzitter van de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer zegt bij voorbeeld de indruk te hebben „dat bewindslieden tot nu toe nauwelijks naar hun begroting keken en dat zij het ook wel aardig vonden om nu eens te zien hoe het allemaal in elkaar zit. Tijdens de fact findings zaten ze geïnteresseerd te luisteren met een blik van: goh, nooit geweten” 15).

Bewindslieden staan ook niet te trappelen om het inzicht van het parlement in de uitvoering van hun begroting te vergroten. Bij suppletioire-begrotingswetsvoorstellen is de toelichting dikwijls eerder verhelderend dan verhelderend. Tot dusver heeft de Tweede Kamer als geheel hiertegen niet echt stelling genomen. Wel is bij individuele kamerleden een veranderende houding te bespeuren, waardoor het voor ministers in de toekomst wellicht moeilijker wordt het parlementaire budgetrecht met voeten te treden. Voor de parlementaire democratie zou zo'n ontwikkeling een versterking betekenen.

M.P. van der Hoek

De auteur is verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

11) Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 748 en 19 760, nr. 6, blz. 2.

12) Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 602, nr. 8.

13) Tweede kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 602, nr. 10.

14) Vergelijk P.B. Boorsma, Begroting: voor gewoon Kamerlid of 'cijferkluiver'? *NRC Handelsblad*, 8 oktober 1986, blz. 9.

15) *Haagse Post*, 21 februari 1987, blz. 17.