



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De bijzonderepositie van het parlement. Ministeriële bemoeienis met de uitgaven van de Tweede en Eerste Kamer

Visscher, G.

Citation

Visscher, G. (1987). De bijzonderepositie van het parlement. Ministeriële bemoeienis met de uitgaven van de Tweede en Eerste Kamer. *Acta Politica*, 22: 1987(3), 271-292. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449555>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449555>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

- high demand review committees: a perverse result. *Public Choice*, 34 (1979), 481-491.
- Niskanen, W. A., *Bureaucracy and representative government*. Aldine/Atherton, Chicago 1971.
- Niskanen, W. A., Bureaucrats and politicians. *Journal of Law and Economics*, 18 (1975), 617-643.
- Tullock, G., Why so much stability? *Public Choice*, 37 (1981), 189-205.

De bijzondere positie van het parlement

Ministeriële bemoeienis met de uitgaven van de Tweede en Eerste Kamer

G. Visscher

1. Inleiding

Vanaf 1979 is minstens tien maal in de Tweede Kamer over de bijzondere positie van het parlement gesproken. Dat beide Kamers der Staten-Generaal – met name de Tweede Kamer – in ons staatkundig bestel een bijzonder belangrijke rol vervullen, behoeft geen betoog. Er zal dus wel iets aan de hand zijn als de Kamer zo vaak over haar 'bijzondere positie' kwam te spreken.

Sinds 1979-1980 is de minister van Binnenlandse Zaken zich op een indringende wijze met de begroting van de parlementaire bestedingen gaan bemoeien. In het kader van de terugdringing van het financieringstekort meenden de opeenvolgende ministers, dat ook de beide Kamers hun steentje bij behoorden te dragen. Dat het hierbij niet bij een symbolisch steentje zou dienen te blijven, moge blijken uit het feit dat minister Rietkerk een bedrag van ruim drie miljoen gulden op de begroting van de Tweede Kamer voor 1984 wilde korten. Minister Van Dijk probeerde in 1986 opnieuw de begroting van beide Kamers terug te brengen, nu met 4 miljoen op een totale begroting van ruim 99 miljoen gulden.¹

In dit artikel zal nader ingegaan worden op de totstandkoming van de begroting van de beide Kamers der Staten-Generaal. Daarbij zal onder andere de vreemde staatsrechtelijke positie van de minister van Binnenlandse Zaken aan de orde komen. Het is immers nogal merkwaardig dat deze minister op de financiële middelen van het parlement zou kunnen bezuinigen. De Staten-Generaal vormen in ons bestel – met de regering – niet alleen de wetgevende macht, zij hebben zichzelf sinds het midden van de vorige eeuw ook tot taak gesteld controle op het regeringsbeleid uit te oefenen. Het zal duidelijk zijn dat die controle in een wel heel apart licht zou staan indien de regering – i. c. de minister van Binnenlandse Zaken – de financiële ruimte van de parlementaire uitgaven zou kunnen bepalen. Na een historische en staatsrechtelijke beschouwing zal worden stilgestaan bij de discussie van de afgelopen jaren in de Tweede Kamer. Daarbij is min of

meer toegeschreven naar een opvallende confrontatie in 1983 tussen Kamervoorzitter Dolman en minister van Binnenlandse Zaken Rietkerk. In de Eerste Kamer, die ook met bezuinigingsmaatregelen werd geconfronteerd, kwam het optreden van de minister van Binnenlandse Zaken slechts tweemaal kort ter sprake. Het artikel wordt afgesloten met enkele opmerkingen van evaluerende aard. Daarbij zal onder meer betoogd worden dat de Kamers er bij nieuwe aanslagen op hun budget verstandig aan doen de minister voor eens en voor altijd te laten weten, dat hij geen verantwoordelijkheid draagt voor hún functioneren.

2. De totstandkoming van de rijksbegroting

Volgens artikel 105 lid 4 van de Grondwet 1983 regelt de Comptabiliteitswet het beheer van de financiën van het rijk. De Comptabiliteitswet stamt pas uit 1927, alhoewel de Grondwet al sinds 1887 bepaalde dat de verantwoording van de rijksuitgaven en -ontvangsten moest plaatsvinden volgens de voorschriften der wet.² De huidige wet is van 1976, toen een geheel herziene uitvoering van kracht werd.

Aan het beheer van 's Rijks financiën gaat de opstelling van de rijksbegroting vooraf. De Grondwet bepaalt dienaangaande dat de begroting van ontvangsten en uitgaven van het rijk bij de wet vastgesteld dient te worden. De regering dient daartoe elk jaar op prinsjesdag bij de Tweede Kamer een groot aantal wetsvoorstellen in, die te zamen de ontwerp-rijksbegroting vormen. De gehele rijksbegroting omvat in de eerste plaats voor elk departement een afzonderlijke begroting. Daarnaast zijn er enkele andere begrotingen, namelijk die voor het Huis des Konings, de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet des Konings en die van de Nationale Schuld. Alle genoemde begrotingen worden als hoofdstukken aangeduid. Sinds het van kracht worden van de Comptabiliteitswet 1976 gaat elk begrotingshoofdstuk vergezeld van een aparte ontwerp-wet op de middelen. Behalve deze hoofdstukken zijn er dan nog de begrotingen van een tiental staatsbedrijven en -fondsen, die ook als apart wetsvoorstel ingediend kunnen worden. Het betreft hier in wezen onderdelen van het regeringsbeleid, die uit de gewone departementale begrotingshoofdstukken zijn gelicht. Anders dan bij vrijwel alle overige wettelijk te regelen aangelegenheden is de indiening van de algemene begrotingsvoorstellen al sinds 1814 aan de regering voorbehouden. De Grondwet 1983 zegt dit met zoveel woorden in art. 105, lid 2. 'Jaarlijks worden voorstellen van algemene begrotingswetten door of vanwege de Koning ingediend op het in art. 65 (prinsjesdag, g. v.) bedoelde tijdstip.'

Alhoewel de Staten-Generaal het recht van initiatief ten aanzien van de algemene begrotingswetten ontberen, moet het budgetrecht van de beide Kamers worden beschouwd als één van de gewichtigste parlementaire rechten. Aangezien de begroting wettelijk vastgesteld dient te worden is de instemming van zowel Tweede als Eerste Kamer vereist. Door middel van dit budgetrecht *machtigen* de beide Kamers de regering uitgaven te doen voor bepaalde taken. De machtiging geldt tot een maximum van de betrokken begrotingsposten, die sinds de Grondwetsherziening van 1848 betrekkelijk gedetailleerd zijn opgenomen. Zonder deze machtiging is de regering niet in staat op een behoorlijke wijze bewind te voeren. Na verloop van tijd zou zelfs de hele staatsmachine stil kunnen komen te staan.³ Op grond van hun machtspositie gingen de Kamers al vanaf 1848 jaarlijks het beleid van elke afzonderlijke minister aan een meer of minder kritisch onderzoek onderwerpen.⁴ De betrokken minister moest in het kader van de begrotingsbehandeling zijn beleid op een – althans voor de Kamermeerderheid – aanvaardbare wijze verdedigen. Een en ander maakte het vrijwel onmogelijk dat een kabinet in zijn geheel of een minister afzonderlijk op hoofdpunten van beleid in zou gaan tegen het gevoelen van – de meerderheid van – de Tweede of Eerste Kamer. Gebeurde dit toch dan schrokken de Kamers er niet voor terug de betrokken begroting te verwerpen. Ook na de Luxemburgse kwestie in 1868, welke ons de ongeschreven vertrouwensregel bracht, is nog acht maal een begroting door Tweede of Eerste Kamer verworpen.

Sinds de invoering van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 heeft de Tweede Kamer slechts eenmaal een minister gedwongen af te treden door diens begroting te verwerpen.⁵ De basis van vertrouwen tussen een parlementaire meerderheid en de regering bleek onder het nieuwe kiesstelsel zo hecht, dat zich nog maar weinig scherpe conflicten voordeden, zeker vergeleken met de periode van voor 1917. Een minister was in wezen verzekerd van de parlementaire steun voor zijn begroting. In de praktijk beschikt de Tweede Kamer daarmee slechts over het recht van amendement. Amendementen op de begroting worden door de regeringsgezinde meerderheid in de Tweede Kamer evenwel snel als forse kritiek op de betrokken minister uitgelegd. Vanuit de coalitiepartijen in de Kamer zijn dientengevolge al heel weinig amendementen te verwachten. De oppositie komt weliswaar met een meer of minder samenhangend pakketje van amendementen – waar sinds de jaren zestig enigszins onnauwkeurig de term 'tegenbegroting' op wordt geplakt – maar wel in de wetenschap dat de meeste wijzigingsvoorstellen vrijwel zeker verworpen zullen worden. Meer en meer is het wel gebruik geworden de laatste jaren amendementen waarmee de uitgaven verhoogd zouden

mogen worden, vergezeld te doen gaan van wijzigingsvoorstellen, waarmee de dekking wordt aangegeven.⁶ Indien de oppositie dit niet zou doen, is men er al helemaal van verzekerd dat van regeringszijde het verwijt komt dat ze voor Sinterklaas wil spelen.

Hierbij dient dan nog bedacht te worden dat hantering van het recht van amendement bij begrotingsvoorstellen niet altijd tot het beoogde doel reikt, ook als de Kamer het amendement aanneemt. Zoals al eerder bleek wordt de minister *gemachtigd* bepaalde uitgaven te doen. Indien de Kamer bij amendement een bepaalde begrotingspost verhoogt, heeft dat alleen effect indien de minister het extra opgevoerde bedrag ook echt zal besteden. De minister is hier geenszins toe verplicht. Hij en niemand anders beschikt over de toegewezen gelden. Effectiever dan het verhogen van een bepaalde begrotingspost is daarom het verlagen van een post, alhoewel zich ook hier voor een minister nog volop mogelijkheden voordoen om zijn oorspronkelijke plannen door te voeren.⁷

3. De begroting van de parlementaire uitgaven

3.1. *Historische en staatsrechtelijke achtergrond* – De Comptabiliteitswet heeft beide Kamers der Staten-Generaal nimmer een apart begrotingshoofdstuk toegedacht. De huidige wet laat in art. 17 lid 1 slechts weten dat er een hoofdstuk voor Hoge Colleges van Staat en Kabinet des Konings is, naast de andere begrotingshoofdstukken. De Staten-Generaal worden al sinds 1813-'14 met enkele andere colleges met de term Hoge Colleges van Staat aangeduid. Die andere colleges zijn van oudsher: de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de in dit gezelschap nogal opvallende Hoge Raad van Adel en de Kanselarij der Nederlandse Orden. In 1982 is dit kleine kringetje van Hoge Colleges uitgebreid met de Nationale Ombudsman.

In 1945 heeft de regering de minister van Binnenlandse Zaken belast met de verantwoordelijkheid voor het begrotingshoofdstuk voor de Hoge Colleges van Staat. Tot 1937 was de minister van Financiën met deze taak belast, en van 1937 tot 1940 de minister van Algemene Zaken.⁸ Dit impliceert dat deze minister de begroting van uitgaven van beide Kamers der Staten-Generaal opstelde en die vervolgens in beide Kamers moest verdedigen. Een nogal opmerkelijke constructie, gezien de achtergrond van het budgetrecht van de Staten-Generaal. Dit budgetrecht gaf de beide Kamers immers de mogelijkheid *ministers* al of niet *te machtigen* bepaalde uitgaven te doen voor specifieke doeleinden. Het volk bracht het geld op, maar daar stond tegenover dat zijn vertegenwoordiging over de bestedingen meebesliste. Bij de opstelling van de begroting voor de Hoge Colle-

ges van Staat leken de rollen omgedraaid. De regering – i.c. de voor dit hoofdstuk verantwoordelijke minister – sprak mee over de uitgaven van de beide Kamers. Deze constructie, die al dateert van 1814, komt staatsrechtelijk voort uit de Grondwetsbepaling, dat voorstellen van algemene begrotingswetten door of vanwege de Koning worden ingediend. Het ligt in de rede dat regering en Staten-Generaal een *modus vivendi* behoeften om uit deze staatsrechtelijk penibele situatie te komen. De mogelijkheid voor de minister van Financiën om de Staten-Generaal weinig geld ter beschikking te stellen, of zelfs helemaal te vergeten de Staten-Generaal in de begroting op te nemen – er stond immers nergens dat hij dat zou behoren te doen – diende vanzelfsprekend uitgesloten te worden. Het is iets realistischer te veronderstellen dat de minister van Financiën zeker vanaf 1848 – de grondwettelijke vastlegging van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid – wel met enige gêne de begroting van de beide Kamers zou hebben opgesteld. De Kamers controleerden het beleid van de regering, maar hij als minister van Financiën kon er in theorie voor zorgen dat daarvoor letterlijk geen cent werd uitgegeven. Ook al voor de totstandkoming van de Comptabiliteitswet gold immers dat de verantwoordelijke minister beschikte over de bij de wet toegestane gelden.

3.2. *De opstelling van de raming* – Waarschijnlijk is de Commissie voor de Huishoudelijke Aangelegenheden van de Tweede Kamer pas rond 1840 een soort begroting op gaan stellen voor de uitgaven van de Kamer.⁹ De Commissie voor de Huishoudelijke Aangelegenheden bestond uit de Kamervoorzitter en twee ondervoorzitters. De opgestelde begroting werd enige dagen ter vertrouwelijke kennisneming van de leden op de griffie neergelegd. Vervolgens zond de Voorzitter de begroting aan de minister van Financiën, opdat deze de begroting in het begrotingsvoorstel voor het hoofdstuk Hoge Colleges van Staat kon opnemen. Naar we mogen aannemen zal een en ander in de Eerste Kamer op een overeenkomstige wijze zijn gebeurd.

Bij de opstelling van een nieuw Reglement van Orde voor de Tweede Kamer in 1850-'51 bleek de commissie van voorbereiding van mening dat het de voorkeur genoot de Kamer zelf haar begroting te laten vaststellen.¹⁰ Op voorstel van de commissie werd een artikel 13 in het Reglement van Orde opgenomen, dat luidde:

'Jaarlijks vóór de sluiting der zitting, wordt de Raming der in het volgende jaar voor de Kamer benodigde uitgaven door de Commissie voor de Huishoudelijke Aangelegenheden opgemaakt en na in eene zitting met gesloten deuren door de Kamer te zijn vastgesteld, bij het betrokken hoofd van het Departement van algemeen bestuur ingezonden.'

In de toelichting bij het voorstel werd opgemerkt dat met de opnemings van dit artikel de zaak behoorlijk werd geregeld, zonder dat van enige inbreuk op het recht des Konings gesproken kon worden. Er is hier sprake van een *voordracht* gezien het feit dat de Koning het initiatief heeft bij de algemene begrotingsontwerpen.

Het artikel werd opgenomen in hoofdstuk II, getiteld Van den Voorzitter, de Commissiën en den Griffier. Dit duidt erop dat men van het begin af aan niet goed leek te weten waar men het artikel moest plaatsen. Bij alle wijzigingen van het Reglement van Orde tot 1970 is het betrokken artikel ongemoeid gebleven. De procedure verliep blijkbaar zonder problemen en behoefde geen verandering. De Eerste Kamer heeft in 1859 voor het eerst op eenzelfde wijze haar raming vastgesteld.¹¹

De raming werd in beide Kamers met gesloten deuren vastgesteld. De Kamers vergaderden met gesloten deuren – in comité-generaal – zodat de leden zich openlijk over het functioneren van hun Kamer uit konden spreken. Daarbij kon dan ook kritiek geuit worden op een bepaalde dienst van de Kamer zonder dat één en ander naar buiten kwam. De schriftelijke stukken, die in het kader van de raming werden geproduceerd, waren eveneens geheim. Het laat zich raden dat de hele geheimhoudingsprocedure elk jaar weer de nodige organisatorische problemen met zich bracht. Pas in juni 1970 besloot de Tweede Kamer, op initiatief van de PvdA-leden Franssen en Van den Bergh, voortaan van de behandeling met gesloten deuren af te zien, en de raming normaal in een openbare vergadering vast te stellen.¹² Nog meer dan de genoemde organisatorische problemen lag aan het voorstel de gedachte ten grondslag, dat het in een tijd van openbaarheid – zie onder meer het rapport van de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting – niet langer aanging om de raming in het geheim vast te stellen.

De Eerste Kamer volgde enkele jaren later het voorbeeld van de Tweede Kamer.¹³

3.3. *Opnemings van de raming in de begroting* – Gezien het feit dat de ramingen van beide Kamers tot 1971, respectievelijk 1974 niet gepubliceerd werden, is niet met volstrekte zekerheid bekend wat er met die jaarlijkse ramingen gebeurde. Daarbij is met name interessant te weten of de minister, die belast was met de indiening en verdediging van de begroting voor het hoofdstuk Hoge Colleges van Staat en het Kabinet des Konings, de hem toegestuurde ramingen *integraal* in de begroting opnam.

In 1980 kon minister Wiegel geen geval noemen, waarin één van zijn voorgangers van de ramingen was afgeweken.¹⁴ We mogen aannemen dat de minister de periode sinds 1945 – het jaar waarin de minister van Binnen-

landse Zaken werd aangewezen de begroting voor de Hoge Colleges van Staat in te dienen – goed kon overzien.¹⁵ Zou de verantwoordelijke minister van Financiën c.q. Algemene Zaken in vroeger jaren zijn afgeweken van de door de Kamers voorgelegde ramingscijfers, dan moet dit haast wel tot kritiek geleid hebben vanuit de Kamers, namelijk bij de behandeling van de begroting, voor het hoofdstuk Hoge Colleges van Staat. Zoals voor alle begrotingsontwerpen gold immers ook voor dit hoofdstuk, dat het door beide Kamers in het openbaar is behandeld. Vanaf 1918 is nagegaan of uit de begrotingsstukken is op te maken of de voor het betrokken hoofdstuk verantwoordelijke minister wel eens van de ramingscijfers afweek.

De begroting voor de Hoge Colleges van Staat had ook tussen de beide wereldoorlogen weinig voeten in de aarde. In ongeveer de helft van de jaren werd er een blanco verslag door de commissie van rapporteurs uitgebracht. Werd er wel een inhoudelijk verslag uitgebracht, dan gold het nogal eens de ridderorden, die volgens bepaalde leden te gemakkelijk werden verleend. Het is in elk geval niet voorgekomen dat vanuit de Kamer protest werd aangetekend tegen het feit dat de minister van de raming was afgeweken. Wel oordeelden in 1922 *enige leden* dat er geen uitzondering gemaakt had moeten worden voor hoofdstuk II bij de bezuiniging van 17% (sic). Het zal geen verbazing wekken dat hierop geantwoord werd dat:

‘(...) mochten de Hooge Colleges verdere bezuiniging op de uitgaven ten laste van Hoofdstuk II mogelijk achten, de Regeering zich zal beijveren, in die richting hare volle medewerking te verlenen.’¹⁶

In 1924 bleek wel een generieke salarisvermindering van 10% voor het gehele overheidsperoneel ook te gelden voor het personeel van de Tweede Kamer.

In 1928 deed het enige geval zich voor, waarbij de minister *mogelijkerwijs* van de raming is afgeweken in een voor de Tweede Kamer ongunstige richting. Het bedrag voor de post Bureel en lokaalbehoeften etc. bleek ruim 15% lager geraamd dan in de begroting van het jaar tevoren. In de toelichting stond vermeld dat deze verlaging verband hield met de uitgaven over de laatste vier jaren. Als de minister al van de ramingscijfers is afgeweken, dan toch louter op begrotingstechnische argumenten. Soortgelijke opmerkingen, maar dan juist met betrekking tot verhogingen ten opzichte van het vorige jaar op grond van de uitgaven in het afgelopen jaar, zijn verschillende malen aan te treffen.

We mogen dus op goede gronden aannemen dat de verantwoordelijke minister zich – tenminste vanaf 1918 – bij de opstelling van de begroting

voor de Hoge Colleges van Staat baseerde op de cijfers die de Kamers hem in hun ramingen toezonden. Week hij al eens af van die cijfers, dan was dat slechts op begrotingstechnische gronden, waaraan geen enkele politieke betekenis toegekend behoefde te worden.

De gang van zaken is als een schoolvoorbeeld van gewoonterecht te beschouwen. Gewoonterecht aangezien de Reglementen van Orde van beide Kamers nu eenmaal geen kracht van wet hebben. De parlementaire onafhankelijkheid was met de aangegeven regeling ook op het financiële vlak voldoende gewaarborgd. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de parlementaire uitgaven leek daarmee van *zuiver formele aard*. De minister zette in wezen slechts zijn handtekening onder de door de Kamers aangereikte begrotingen.

3.4. *Excurs: Raming van de door een enquêtecommissie te maken kosten* – Eenzelfde constructie als hiervoor beschreven is, werd in 1948 vastgelegd in de Enquêtewet voor het geval één der Kamers zou besluiten een enquête te houden.¹⁷ In de uiterst sobere wet uit 1850 ontbrak een artikel met betrekking tot de door een enquêtecommissie te maken kosten. Vanaf 1850 was in de begroting voor de Hoge Colleges van Staat onder de afdeling Staten-Generaal een zogenaamde pro memorie-post opgenomen, om een eventuele enquêtecommissie in staat te stellen haar werk te verrichten. Toen de in 1947 ingestelde enquêtecommissie Regeringsbeleid 1940/45 voorstelde de wet te wijzigen, om haar in staat te stellen ook ministers uit de oorlogskabinetten te horen, werd in een laat stadium via een nota van wijziging nog een artikel met betrekking tot de te maken kosten in het wetsvoorstel opgenomen. Het wetsvoorstel werd in de Eerste Kamer verworpen, waarop de regering met een eigen wetsvoorstel kwam, dat wel het Staatsblad bereikte.¹⁸ Van dit regeringsvoorstel – vrijwel gelijklopend aan het oorspronkelijke initiatiefvoorstel – maakte ook het artikel met betrekking tot de door een enquêtecommissie te maken kosten deel uit.

In de Enquêtewet werd aldus het volgende artikel 29 lid 1 opgenomen:

De Kamer of de verenigde vergadering der Staten-Generaal stelt een raming vast van de kosten, welke naar haar oordeel voor het onderzoek in een bepaald dienstjaar vereist zijn. Zij brengt deze te Onze kennis. Wij dienen vervolgens bij de Tweede Kamer een ontwerp van wet tot verhoging der Rijksbegroting in.

De interessante situatie doet zich hier dus voor, dat geschreven recht voor een specifieke parlementaire activiteit is gebaseerd op een gewoonterrechtelijke procedure ten aanzien van de parlementaire werkzaamheden in het algemeen.

Uit de kamerstukken van 1947-'48 is niet op te maken waarom de enquêtecommissie het betrokken artikel in de wet opgenomen wenste te zien. Mogelijkerwijs voorzag de commissie dat zij voor het onderzoek wel zóveel middelen nodig zou hebben, dat één en ander niet ten koste van de overige begrotingsartikelen zou kunnen gaan. In de toelichting bij hun voorstel merkten de leden van de commissie op dat de regering mee behoort te werken aan een verhoging van de begroting, indien één der Kamers besluit een enquête te houden. Het voorgestelde artikel *verplicht* haar daartoe. Daaraan voegt de commissie evenwel toe:

'Het is echter zo geformuleerd, dat de hoogte der kosten in gemeen overleg tussen regering en Staten-Generaal moet worden vastgesteld.'¹⁹

Op basis van deze toelichting zou men kunnen stellen dat de regering staatsrechtelijk niet verplicht is een door de betrokken Kamer aanvaarde raming in haar geheel in het aanvullende begrotingsontwerp op te nemen. Aan de andere kant kan men zich niet voorstellen dat de regering lichtvaardig van deze bevoegdheid gebruik zou maken. Stel immers het geval dat de Tweede Kamer besluit een enquête te houden naar het beleid van de minister van Binnenlandse Zaken. Deze minister zou zelf de eerst aangewezene zijn om vervolgens de aanvullende begroting bij de Kamer in te dienen en te verdedigen. Het spreekt voor zichzelf dat we hier wel met een heel bijzondere ministeriële verantwoordelijkheid te maken hebben. De ratio van art. 29 van de Enquêtewet is dat de regering de Kamers niet mag beletten haar werk te doen. De regering is juist *verplicht* op het financiële vlak de Kamers in staat te stellen dit werk te verrichten.²⁰ Dat kan weinig anders betekenen dan dat die Kamers ook zelf moeten kunnen bepalen wat zij hieronder wensen te verstaan.

3.5. *Conclusie* – Staatsrechtelijk gesproken is de ruimte voor de regering om in een door één der Kamers vastgestelde raming posten te schrappen of te verlagen uiterst klein. In dit verband is er weinig reden om onderscheid te maken tussen een raming voor de algemene parlementaire werkzaamheden en een raming van de door een enquêtecommissie te maken kosten. De activiteiten van een parlementaire enquêtecommissie zijn immers niet van een wezenlijk andere orde dan de normale parlementaire activiteiten. Het enige verschil – staatsrechtelijk overigens interessant genoeg – tussen beide ramingen is, dat er ten aanzien van een raming in het kader van een enquête een wettelijke regeling bestaat, die voor de andere raming ontbreekt.

Men kan met recht Vondeling bijvallen, die in 1976 als Kamervoorzitter schreef dat de Kamer zelf haar raming opstelt:

'Geen minister zal het wagen die raming wezenlijk te veranderen; deze komt ongewijzigd in de begroting.'²¹

4. De raming, speelbal van de financieel-economische ontwikkelingen

4.1. *Inleiding* – Vanaf 1979/80 is het geen vanzelfsprekende zaak meer dat de regering de ramingen van beide Kamers integraal in de begroting voor het hoofdstuk Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin opneemt.

Ter bestrijding van het snel opgelopen financieringstekort had het kabinet-Van Agt I zijn koers uitgezet met het zogenaamde Bestek '81. Toen na enige tijd de resultaten uitbleven en de tekorten alleen nog maar groter werden, kwamen er nieuwe bezuinigingsoperaties. Het moment daarvoor was vanzelfsprekend de fase waarin de nieuwe begroting opgesteld diende te worden. Bij de opstelling van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1980 kwam het kabinet tot de conclusie dat in de toekomst de in de afgelopen jaren snel gestegen uitgaven voor de Hoge Colleges van Staat niet ontzien konden worden. Met name de uitgaven van de Tweede Kamer, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer stegen naar verhouding snel. Eén en ander was vooral het gevolg van enkele jaren tevoren – in overleg met de regering – aanvaarde plannen tot uitbreiding van de personele ondersteuning, alsmede van de sterk gestegen materiële kosten.

4.2. *De aanvang van de ministeriële bemoeienis* – Eind 1979 keerde alleen de PvdA zich bij monde van Patijn tegen bezuinigingen op de Hoge Colleges van Staat.²² Patijn vroeg zich daarbij af hoe ver de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken voor het functioneren van de Hoge Colleges van Staat reikte. Binnen die Hoge Colleges maakte Patijn zelf overigens geen onderscheid. Voor minister Wiegel lag de zaak heel eenvoudig. Onder erkenning van de *bijzondere positie* van de Hoge Colleges van Staat benadrukte hij de eigen verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken voor de opstelling van het begrotingsvoorstel. De minister is immers geen veredelde brievenbus. In onze staatsrechtelijke verhoudingen was het volgens Wiegel volstrekt duidelijk dat als een minister voor een begroting verantwoordelijk is, hij daarvoor ook *materieel* de verantwoordelijkheid wil dragen. Op Wiegels verzoek had het presidium van de Kamer zich inmiddels bereid verklaard in het kader van de opstelling van de nieuwe raming vroegtijdig met de minister van gedachten te wisselen over de financiële ruimte. Tot 1979 hadden de noodzakelij-

ke contacten altijd een ambtelijk karakter gehad. Vlak voor de behandeling van de raming in juni 1980 liet de minister gedeceideerd weten niet met alle cijfers in die raming in te kunnen stemmen. Enkele maanden later kondigde de minister eenzijdig extra bezuinigingen aan. Bij de schriftelijke voorbereiding van de begroting Hoge Colleges van Staat voor 1981 liet de minister vervolgens weten dat er geen afspraak bestond tussen regering en Staten-Generaal om de ramingen van de Kamers integraal in de begroting op te nemen. Een dergelijke verbintenis zou volgens de minister ook onjuist zijn aangezien zij de eigen verantwoordelijkheid van de regering zou ondergraven en de betekenis aan de parlementaire behandeling van het begrotingshoofdstuk zou ontnemen. Op de vraag of het al eens eerder was voorgekomen dat de regering op de uitgaven van de Kamers wilde korten, gaf de minister een ontwijkend antwoord.

Bij de openbare behandeling van de begroting had Patijn geen goed woord over voor het beleid van de minister in deze. Hij noemde het tenenmale onverteerbaar dat de regering invloed uit kan oefenen op de begroting van het orgaan dat haar dient te controleren. De minister maakte volgens hem ten onrechte gebruik van een zuiver *formele bevoegdheid*. Via een drietal amendementen wilde Patijn het ministeriële ingrijpen ongedaan maken. Het rekenwerk voor deze amendementen was overigens door het presidium gedaan, dat buiten de politieke discussie wilde blijven! Namens het CDA oefende Van der Sanden vrij scherpe kritiek uit op de minister, die al te gemakkelijk met de wilsuiking van de Kamer – vastgesteld in de raming – was omgesprongen. Alhoewel de minister inderdaad geen veredelde brievenbus is, doet zich ten aanzien van de Kamer wel de unieke situatie voor, dat het presidium met machtiging van de minister verantwoordelijk is voor de uitvoering van de begroting. Ondanks de kritiek op de handelwijze van de minister stemde het CDA tegen één van de PvdA-amendementen, gezien de hoogte van het financieringstekort.

De VVD steunde haar eigen minister door dik en dun. Evenhuis bestreed dat hierbij de parlementaire democratie in het geding was, zoals van oppositiezijde was betoogd. Resultaat van één en ander was, dat de Kamer althans op één punt de door de minister aangebrachte kortingen had geaccepteerd.

De opvolgers van minister Wiegel lieten in brieven aan de Kamervoorzitter in toenemende mate hun terughoudendheid varen. Minister Van Thijn, die er overigens van af had gezien in 1981 op de Hoge Colleges van Staat te bezuinigen, schreef in het begin van 1982 dat de budgettaire mogelijkheden geen uitzicht boden op de verwezenlijking van nieuw beleid of de intensivering van bestaand beleid en eerder een neerwaartse aanpassing deden verwachten. Een jaar later schreef minister Rietkerk aan de Ka-

mer dat een neerwaartse aanpassing van de begroting 1983 – het uitgangspunt van de voorstellen voor 1984 – onvermijdelijk zou zijn. Kort tevoren had zich een opmerkelijk ‘incident’ voorgedaan. Terwijl Van Thijn in april 1982 met de raming voor 1983 akkoord was gegaan, bracht diens opvolger – de van buiten de politiek afkomstige Rood – op tal van artikelen in het begrotingshoofdstuk Hoge Colleges van Staat kortingen aan. Voor de Tweede Kamer benaderden de kortingen in totaal een bedrag van 5 miljoen. De minister voerde een besluit van het interim-kabinet uit, dat – vlak voor prinsjesdag in demissionaire status – had besloten de Hoge Colleges van Staat op evenredige wijze in de extra bezuinigingen te laten delen. Het al door de minister, die de gang van zaken zelf ook betreurde, toegezegde overleg met het presidium leverde ruim een maand later een compromis op, waarbij de Kamer wederom akkoord ging met enkele afwijkingen ten opzichte van de in juni vastgestelde raming.

Minister Rietkerk heeft er van begin 1983 af aan geen onduidelijkheid over laten bestaan dat hij – met begrip voor de *bijzondere positie* waarin de Kamer zich bevindt – met name op de post fractiekosten wilde korten. Bij de vaststelling van de raming in juni 1983 lieten de woordvoerders van de vier grootste fracties echter in uiteenlopende bewoordingen blijken nieuwe bezuinigingen niet verantwoord te achten. In het debat viel met name de felheid van D'66 op dit punt op, als ook dat de VVD – anders dan voorheen – geen kortingen meer wilde accepteren.

4.3. *Confrontatie Rietkerk-Dolman bij de begroting voor 1984* – Doordat hij zich in de rug gedekt wist, durfde Kamervoorzitter Dolman het aan direct na de aanbieding van de Rijksbegroting op prinsjesdag 1983 op bedekte wijze in de Kamer zijn misnoegen over de plannen van de minister te ventileren.²³ Tevoren had de Kamervoorzitter steeds een afwachtender houding ingenomen. Hij liep immers het risico dat een meerderheid van de Kamer hem op een pijnlijke wijze op de vingers zou tikken, door de aanbrengende kortingen toch te accepteren. Dat was tenslotte ook in 1980, op één enkel – maar principieel gesproken niet onbelangrijk – punt het geval geweest.

In zijn toespraak direct nadat de Kamer hem weer tot Voorzitter had gekozen, suggereerde Dolman dat de Kamer bij de behandeling van Hoofdstuk II met één spreker zou kunnen volstaan. In juni was de Kamer bij de behandeling van de raming eenstemmig en dat zou dan bij de behandeling van de begroting binnenkort eveneens het geval zijn! Het was immers niet te verwachten dat de fracties in oktober anders zouden oordelen dan in juni jl. Bij de aanvaarding van de raming in juni kende de Kamer ook al het regeringsprogramma, de economische toestand en de hoofdzaken van de voorgenomen bezuinigingen.

Wanneer even later de begroting wordt aangeboden, blijkt de minister op de begroting van de Tweede Kamer drie miljoen te willen korten. Op de andere Hoge Colleges wil minister Rietkerk in totaal voor 2,4 miljoen bezuinigen ten opzichte van de ingediende ramingen. Deze Colleges hadden inmiddels al hun medewerking toegezegd.

Terwijl Dolman op prinsjesdag nog suggereerde dat slechts één Kamerlid, namelijk een lid van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken, het woord zou voeren bij de begrotingsbehandeling, dringen nu vooral de beide regeringspartijen CDA en VVD erop aan dat de Kamervoorzitter zelf namens de hele Kamer het woord zou voeren.

Na aanvankelijk gearzeld te hebben, stemt Dolman hierin toe. Op 18 oktober vindt de korte maar staatkundig gezien opmerkelijke confrontatie tussen de Kamervoorzitter en de minister plaats. Volgens Dolman was het meer dan dertig jaar geleden dat de Kamervoorzitter vanaf het spreekgestoelte het woord tot de regering richtte. Er moest dus wel iets bijzonders aan de hand zijn.²⁴

Dolman verwijt de minister dat hij nog bezuinigingen op de begroting van de Kamer wil aanbrengen, nadat de Kamer zich in juni over de raming heeft uitgesproken. En dat dan terwijl de minister zich in de twee maanden voor de vaststelling van de raming niet meer bij het presidium gemeld had met extra bezuinigingsvoorstellen. Tot de indiening van de concept-raming – medio april – is het presidium bereid met de minister van gedachten te wisselen, ‘daarna moet het in beginsel uit zijn’. Als de minister dat station laat passeren, dan moet hij niet van de Kamer verwachten dat zij nog bereid zal zijn bij de behandeling van de begroting van de raming af te wijken. ‘De Kamer spreekt in juni niet voor joker.’²⁵

De Kamervoorzitter geeft in zijn in scherpe bewoordingen gestelde beoog eveneens aan dat de door de minister gewenste bezuinigingen ten dele feitelijk onmogelijk zijn en bovendien nogal wat gedwongen ontslagen bij het fractiepersoneel op zouden leveren, hetgeen ook de minister voorgaf te willen vermijden. Samen met de zes andere leden van het presidium had Dolman een amendement op Hoofdstuk II ingediend om de begroting te laten sporen met de door de Kamer aanvaarde raming.

Minister Rietkerk antwoordt zeer wel te beseffen dat hem ten aanzien van het begrotingsvoorstel de grootst mogelijke terughoudendheid betaamt. Zowel de Kamer als de regering hebben hierbij een eigen verantwoordelijkheid. Hij behoeft daartoe niet op alle staatsrechtelijke aspecten van de verhouding regering-parlement in te gaan. De minister heeft slechts een beroep op de Kamer willen doen om op een vergelijkbare wijze als bij de andere colleges geschiedt in de bezuinigingen te delen. Dat is toch geen onredelijk verzoek te noemen. De Kamer moet in deze zaak als

medewetgeefster overigens doen wat zij meent te moeten doen.

In tweede termijn gaat de minister iets nadrukkelijker op zijn formele strepen staan. Hij betwist dat hij 'te laat' was door pas na de aanvaarding van de raming contact te zoeken met de Kamervoorzitter over extra bezuinigingsvoorstellen. Het is een gebruikelijke procedure dat de Hoge Colleges van Staat hun begrotingsvoorstellen bij de minister indienen en dat op basis daarvan het wetsvoorstel wordt opgesteld. Het is volstrekt normaal dat de verantwoordelijke minister vervolgens contact opneemt met een bepaald college, indien hij bepaalde punten nader zou willen bespreken. Bij de andere Hoge Colleges is het ook zo toegegaan. Het komt de minister voor:

'dat de verantwoordelijkheid van de regering met betrekking tot het doen worden van begrotingsvoorstellen van de Kamer tot wetsvoorstellen, wordt miskend, als daarover niet nader kan worden gesproken.'²⁶

De minister blijft erbij dat in de gegeven omstandigheden ook van de Kamer mag worden verwacht van haar kant een bijdrage aan de bezuinigingen te leveren.

Bij de stemming – een week later – blijkt dat de hele Kamer er anders over denkt dan de minister. Het door de leden van het presidium ingediende amendement, dat de aangebrachte bezuinigingen ongedaan maakt, wordt met algemene stemmen aanvaard.

4.4. *Staatsrechtelijk debat in plaats van nieuwe kortingen* – Nadat de minister bij de Tweede Kamer bot had gevangen, zijn de bezuinigingen op het parlement ook in de Eerste Kamer bij de behandeling van de begroting aan de orde geweest, al roerde slechts één spreker het onderwerp aan.

Namens zijn fractie betreft oud-minister van Binnenlandse Zaken Geertsema de stelling dat de Eerste Kamer in de toekomst op dezelfde wijze behandeld dient te worden als de Tweede Kamer. Dat was nu niet het geval doordat de Tweede Kamer verzuimd had de kleine korting op de raming van de Eerste Kamer ongedaan te maken. Gelijk opgaande bezuinigingen op beide Kamers acht de VVD-senator in de gegeven situatie overigens niet onacceptabel.

Minister Rietkerk is het met zijn partijgenoot eens dat de bezuinigingen gelijk op dienen te gaan. Hij betreft daar bovendien ook de andere Hoge Colleges van Staat bij. De minister zegt toe dat de nu uiteenlopende behandeling van de Hoge Colleges van Staat geen consequenties zal hebben voor de toekomst, maar vervolgt dan ietwat dreigend:

'... zij het dat voor de wijze waarop dit gerealiseerd moet worden natuurlijk nog twee mogelijkheden bestaan.'²⁷

Bij de begroting voor 1985 en 1986 ziet de regering ervan af nieuwe kortingen op de budgetten van de Kamers aan te brengen. In de Tweede Kamer had in oktober 1984 alleen Wiebenga behoefte de minister van Binnenlandse Zaken nog eens duidelijk te zeggen dat de VVD niet op de 'democratiekosten' bezuinigd wilde zien. Daarbij ging het hem naast de uitgaven van de Staten-Generaal speciaal om de wetenschappelijke instituten en de vormingsinstellingen van de politieke partijen. De minister wil echter niet zo ver gaan, dat nooit en te nimmer meer een bijdrage in de bezuinigingen van de Kamers gevraagd zal worden. Een jaar later treffen we in wezen een herhaling van zetten aan. Wiebenga is – opnieuw als enige – gevallen over een zinsnede uit een brief van zijn partijgenoot Rietkerk aan de Kamervoorzitter. De minister schreef dat de begroting van de Tweede Kamer zich in beginsel niet onderscheidt van de andere onderdelen van de rijksbegroting. Wiebenga:

'Ik voer het woord om andermaal uitdrukking te geven aan de mening van mijn fractie dat dit geen goede zaak is. Het is de Tweede Kamer zelf die moet oordelen hoe zij haar functie het best kan vervullen en ook welke financiën en andere middelen daarvoor nodig zijn. Mijn fractie vindt dat dit te meer geldt, nu de Kamer zich beraadt over maatregelen om met name haar controlefunctie ten aanzien van de regering te versterken.'²⁸

Minister Rietkerk antwoordt dat hij de Kamer juist heeft uitgenodigd zelf de uitgaven aan het budgettair kader te toetsen. Er is immers afgezien van kortingen op de ramingen van de beide Kamers. Evenwel: de Tweede Kamer stelt niet geheel alleen, zonder overleg met de regering, haar begroting en taken vast:

'Het kan niet zo zijn dat de regering er niets mee te maken heeft en dat het uitsluitend en alleen een zaak van de Kamer is. Als dat zo was, zouden wij geen wetsvoorstel kunnen indienen.'²⁹

4.5. *Het laatste bedrijf?* – Het laatste bedrijf wordt in juni 1986 ingeluid met de discussie over het eindrapport van de bijzondere commissie Onderzoek van de Organisatie en Werkwijze (OOW) van de Tweede Kamer.

In 1985 had de Tweede Kamer de commissie OOW ingesteld om te onderzoeken hoe meer inhoud gegeven kon worden aan de controlefunctie van de Kamer. De kort tevoren gehouden RSV-enquête had duidelijk aangetoond dat het met de parlementaire controle niet al te best gesteld was.³⁰ De commissie OOW kwam met een groot aantal aanbevelingen op allerlei terrein. Veranderingen in de organisatie van de Kamer zouden in totaal circa twee miljoen gulden op jaarbasis kosten. Voor de regering was al snel duidelijk dat zij op dit punt haar medewerking zou dienen te verlenen om niet opnieuw een eensgezinde Tweede Kamer tegenover zich te

treffen. In het plenaire debat over het rapport van de commissie OOW meldt minister-president Lubbers laconiek dat de minister van Binnenlandse Zaken niet bij het debat aanwezig is, 'omdat hij toch niets te vertellen heeft over het budget'.³¹ Daarmee leek op zijn minst voor de komende jaren een punt gezet achter de discussie over de bijzondere positie van de Staten-Generaal. Drie maanden later blijkt echter het tegendeel. De kort tevoren beëdigde minister Van Dijk heeft in het hoofdstuk Hoge Colleges van Staat op het onderdeel Staten-Generaal een korting van maar liefst vier miljoen aangebracht.

Medio oktober vindt een kort debatje plaats, een herhaling van de confrontatie in 1983. De Kamervoorzitter wast namens de hele Kamer de minister de oren. Dolman spreekt van de schizofrene situatie dat de voorzitter van de voormalige RSV-enquête nu als minister van Binnenlandse Zaken de Kamer in haar activiteiten wil beknotten. Net als drie jaar geleden heeft het presidium daarom het initiatief genomen om de regering tot de orde te roepen. De Kamer duldt het niet dat de regering zelfs maar de schijn wekt de parlementaire controle op haar beleid te willen fnuiken. Anders dan in 1983 heeft men de Eerste Kamer nu niet vergeten. Onder een amendement, waarmee de bezuinigingen op de uitgaven van het parlement ongedaan worden gemaakt, prijken, net als in 1983, de namen van alle leden van het presidium.

Minister Van Dijk verweert zich plichtmatig met een verwijzing naar het financieringstekort. In het licht van de financieel-economische situatie mag van iedereen een bijdrage worden verwacht. Het was geenszins zijn bedoeling zich inhoudelijk in het functioneren van de Kamer te mengen:

'Ik zou mij dan moeten begeven in de interne organisatie en werkwijze van de Tweede Kamer. Dit wil ik zeker niet doen.'³²

Een week later neemt de Kamer het door de leden van het presidium ondertekende amendement zonder tegenstem aan. Het kabinet-Lubbers II zal de Kamers in elk geval geen strobreed meer in de weg leggen.

5. Enige afsluitende notities

5.1. *Geschreven en ongeschreven staatsrecht* – Het gemak waarmee de minister van Binnenlandse Zaken sinds 1980 van een decennia oude gewoonte afstapte om de ramingen van beide Kamers integraal in de begroting voor de Hoge Colleges van Staat op te nemen, maakt eens te meer het verschil tussen geschreven en ongeschreven staatsrecht duidelijk. Als we ergens van gewoonterecht kunnen spreken dan toch zeker hier. De regering was

zich tot voor enkele jaren maar al te zeer bewust dat zij zich niet direct moest bemoeien met de uitgaven van de beide Kamers. In een dualistisch staatsbestel als het onze behoort de financiële onafhankelijkheid van het orgaan dat met de regering wetten maakt maar tevens het beleid van die regering controleert een vanzelfsprekende zaak te zijn, of dat grondwettelijk is vastgelegd of niet. Niet voor niets is in de meeste andere westerse democratieën die financiële onafhankelijkheid een uitgemaakte zaak.³³

5.2. *Bijzondere positie verdraagt geen jaarlijkse discussie* – De ook in de afgelopen jaren door alle ministers van Binnenlandse Zaken met de mond beleden 'bijzondere positie' van de Kamers verdraagt het niet dat zij tweemaal per jaar onderwerp van discussie is. Van die bijzondere positie blijft dan maar weinig over. De Kamers worden instellingen, die zich wat de financiële kant van hun functioneren betreft nauwelijks van een gemiddelde overheidsinstelling onderscheiden. In feite was dat ten aanzien van de personeelsuitbreiding de inzet van minister Wiegel in 1979 en 1980. Uit de toon van de brieven, die de opeenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken sinds 1979 aan de Kamers hebben gezonden, is duidelijk op te maken dat er voor hen nauwelijks onderscheid bestaat tussen de Eerste of Tweede Kamer en de eerste de beste overheidsinstelling.

Een aanhoudende discussie over de uitgaven van het parlement voedt maar al te gemakkelijk het onjuiste beeld van een verkwistend parlement. Juist dit beeld beperkt al snel de mogelijkheden om de – zeker in het licht van recente ervaringen – noodzakelijke versterking van de parlementaire controle gestalte te geven.

Als de Kamers de door hen zelf vastgestelde ramingen serieus nemen, kunnen zij er niet zonder gezagsverlies mee instemmen dat de regering daar vervolgens het een en ander van afknabbelt. Door dat toch te accepteren, zoals in 1980 en 1982 gebeurde, geven zij in feite aan dat de vaststelling van de raming evengoed achterwege kan blijven. Na dit aanvankelijk weifelende optreden heeft de Tweede Kamer er recentelijk terecht geen misverstand over laten bestaan dat zij in de toekomst van een ministerieel ingrijpen in de raming verschoond wil blijven.

De Tweede Kamer is wel degelijk in staat de minister te dwingen zich aan een – al of niet vastgelegde – verbintenis om de ramingen integraal over te nemen te houden. Het recht de begroting van de minister te verwerpen behoeft daartoe alleen maar in herinnering geroepen te worden. Een fijnzinniger methode zou in dit geval zijn te dreigen het inkomen van de minister met een gulden te verlagen. Zover zal het evenwel niet hoeven te komen. Ook een minister weet per slot van rekening wel wanneer hij het hoofd moet buigen.

Alhoewel minister Wiegel een dergelijke verbintenis tussen parlement en regering onjuist noemde, is er staatsrechtelijk niets tegen. Vanzelfsprekend niet indien we bedenken dat tal van ministers voor Wiegel zich al aan die – ongeschreven – verbintenis hielden. Het antwoord van minister Wiegel, dat zo'n afspraak de betekenis aan de parlementaire behandeling van het begrotingshoofdstuk zou ontnemen, berust eveneens op een misverstand. De parlementaire behandeling behoudt alleen al haar betekenis op grond van het feit dat er nog andere Hoge Colleges van Staat naast de beide Kamers in het begrotingsvoorstel zijn opgenomen.

5.3. *Formele versus materiële ministeriële verantwoordelijkheid* – De ministeriële verantwoordelijkheid voor het optreden van de rijksoverheid komt tot uiting in de handtekening van de minister. De relatie tussen de raming van de Kamer en de begroting Hoge Colleges van Staat geeft op zijn minst aan dat er sterke staatsrechtelijke argumenten zijn om daarbij onderscheid te maken tussen een formele en materiële ministeriële verantwoordelijkheid. Uit de ondertekening van de begroting Hoge Colleges van Staat blijkt ontegenzeggelijk een *formele* ministeriële verantwoordelijkheid. In de Tweede Kamer werd deze constatering van minister Wiegel in 1980 door niemand weersproken. Het is evenwel de vraag of een *formele* verantwoordelijkheid ook een *materiële* verantwoordelijkheid impliceert. De Enquêtewet verplicht de regering sinds 1948 een wetsvoorstel tot wijziging van de rijksbegroting in te dienen, wanneer één der Kamers besluit een enquête te houden. De ondertekenende minister is in dit geval volstrekt niet materieel verantwoordelijk voor de inhoud van het voorstel. Het zou immers een onderzoek naar mogelijke onjuiste praktijken van de minister zelf of één van zijn collega's kunnen betreffen. Een ministeriële handtekening duidt in dit geval dus geenszins op een *materiële* ministeriële verantwoordelijkheid.³⁴

Ten aanzien van de uitgaven van de Kamers – in het kader van een parlementaire enquête of niet – is er veel voor te zeggen om de ministeriële verantwoordelijkheid expliciet tot een formele verantwoordelijkheid te beperken. Een minister van Binnenlandse Zaken als Wiegel, die in de Tweede Kamer naar voren bracht dat hij ook materieel verantwoordelijk wilde zijn voor zaken waar hij formeel verantwoordelijk voor was, sprak voor zover het de afdeling Staten-Generaal van de begroting betreft, staatsrechtelijke onzin. Indien de minister materieel verantwoordelijk zou zijn voor de uitgaven van de Kamers, zou hij dit vanzelfsprekend voor elk staatkundig handelen van alle Kamerleden en al hun medewerkers zijn! Dat wil niet zeggen dat de formele ministeriële verantwoordelijkheid zich per se tot het enkele zetten van een handtekening dient te beperken. De

minister van Binnenlandse Zaken draagt bij de opstelling van de begroting wel een *begrotingstechnische* verantwoordelijkheid. Hij dient erop toe te zien dat de begroting Hoge Colleges van Staat – ook voor zover het de afdeling Staten-Generaal betreft – de nauwkeurig geraamde uitgaven in het komende dienstjaar aangeven. Indien de minister constateert dat in de raming van één der Kamers een bepaalde post ten onrechte veel te hoog of veel te laag is geraamd, biedt zijn formele verantwoordelijkheid hem de mogelijkheid het aangegeven bedrag te *corrigeren*. Of een dergelijke ministeriële correctie nu wel zo wenselijk is of niet, blijft daarbij in het midden.

Door uit te spreken dat de minister van Binnenlandse Zaken weliswaar een formele verantwoordelijkheid heeft voor het indienen van het begrotingsvoorstel van de beide Kamers, zouden de Kamers de regering definitief en afdoende te verstaan geven dat zij in de verdere toekomst van een ministerieel ingrijpen verschoond wensen te blijven. Die materiële verantwoordelijkheid dragen de leden van de Kamers immers zelf, en zij leggen ook daarvan minstens eenmaal in de vier jaren verantwoording af aan hun kiezers. Toekomstige ministers van Binnenlandse Zaken zullen hieruit de enig juiste conclusie trekken, dat zij – net als tot 1980 gebeurde – de ramingen van de beide Kamers integraal in de begroting Hoge Colleges van Staat dienen op te nemen.

Noten

1. Zie voor de begrotingscijfers van de beide Kamers der Staten-Generaal sinds 1960: Visscher, p. A0600-77 in: *Compendium* 1986. Zie ook: G. Visscher, De kosten van de Kamers, column Volksvertegenwoordiging in cijfers. *Namens* 1986, nr. 3, 149 en 150.
2. Sinds 1814 was wel de zogenaamde Instructiewet van kracht. Zie over de geschiedenis van de Algemene Rekenkamer: Stevers 1979.
3. Zie art. 20 lid 1 Comptabiliteitswet alsmede art. 20 lid 2 voor een mogelijke afwijking in uitzonderingsgevallen.
4. Tot 1840 kende Nederland een tienjarige begroting voor de gewone uitgaven en een jaarlijkse begroting voor de buitengewone uitgaven. In 1840 kwam de opgesplitste tweejaarlijkse begroting in de Grondwet. Zie: Oud, p. 422-453.
5. Zie voor de achtergronden van de confrontaties van de Kamers met de ministers het jaarlijks uitgegeven boekje met gegevens over het afgelopen parlementaire jaar: *Parlement en kiezer*. In 1920 verwierp de Tweede Kamer de begroting van Marine van minister Bijleveld. Minister van Oorlog Alting van Geusau, die zijn begroting al te zeer besnoeid zag, stapte eveneens op.
6. Deze situatie heeft ertoe geleid dat er de laatste jaren meer amendementen op begrotingen worden aangenomen dan voorheen het geval was. Zie: G. Visscher,

Amendering van de rijksbegroting, column Volksvertegenwoordiging in cijfers. *Namens* 1986, nr. 1, p. 25 en 26.

7. Hoezeer de praktijk afwijkt van de staatsrechtelijke theorie ten aanzien van het budgetrecht blijkt goed uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de Begrotingsuitvoering 1981-1985; zie: Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1986, Hand. T.K. Bijlage 19.905, p. 12-67.

8. Pippel schrijft ten onrechte in zijn commentaar op het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, dat de minister van Financiën tot 1945 verantwoordelijk was voor het betrokken hoofdstuk van de rijksbegroting, zie: Pippel 1950, p. 215 noot 1.

9. Zie voor een iets uitvoeriger beschouwing: De Beaufort 1974, p. 49-53.

10. Zie de Bijlage bij de Hand. T.K. 1850/51, p. 407-421. Voor de toelichting op art. 13 zie p. 414.

11. De Eerste Kamer nam in 1858 het voorstel van de leden Cost Jordens en De Vos van Steenwijk aan om de volgende passage aan art. 9 van haar Reglement van Orde toe te voegen: 'Het vaststellen van de voordragt der jaarlijksche begroting van huishoudelijke behoeften geschiedt door de Kamer, nadat de leden in de gelegenheid zijn gesteld van het ontwerp kennis te nemen'. Zie Hand. E.K. 1858/59, p. 17-18, 21, 29, 54 en 60. Overigens was de raming van de uitgaven van de Eerste Kamer voor het jaar 1855 op 24 juni 1854 in comité-generaal behandeld. Zie Hand. E.K. 1853/54, p. 167.

12. Zie Hand. T.K. 1969/70, Bijlage 10.712: Voorstel van de leden Franssen en Van den Bergh tot herziening van art. 15 van het Reglement van Orde; voor de behandeling in de Kamer zie: Hand. T.K. 1969/70, p. 4050-4061 en p. 4075-4076. Zie voor de - eerste openbare - raming der voor de Tweede Kamer in 1972 benodigde uitgaven, Hand. T.K. 1971, Bijlage 11.329 en Hand. T.K. 1971, p. 115-127.

13. Zie Hand. E.K. 1973/74, Bijlage 65. De eerste openbare raming van de uitgaven van de Eerste Kamer werd op 25 juni 1974 zonder beraadslaging en stemming aanvaard. Zie Hand. E.K. 1973/74, p. 970.

14. Zie de Nota naar aanleiding van het Verslag bij de begroting Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin voor het jaar 1981, Hand. T.K. 1980/81, Bijlage 16.400 II nr. 9, p. 2, i.c. het ontwijkende antwoord op vraag 4; alsmede Hand. T.K. 1980/81, p. 343, waar minister Wiegeler met het kamerlid Patijn van uit gaat dat de regering niet eerder van de ramingen van beide Kamers was afgeweken.

15. Zie desondanks voor enkele incidenten en interessante discussies over de financiële onafhankelijkheid van de Kamers: De Beaufort 1974, p. 52-55.

16. Zie Hand. T.K. 1922/23, Bijlage A-2 II 8.

17. De Grondwet van 1848 kende aan de Tweede Kamer het recht van enquête toe, te regelen door de wet. In 1887 kreeg naast de Eerste Kamer ook de Verenigde Vergadering van beide Kamers der Staten-Generaal het recht van enquête.

18. Voor het enquêtevoorstel van Van der Goes van Naters, zie Hand. T.K. 1946/47, Bijlage 490. Voor het initiatiefvoorstel van de leden van de enquêtecommissie, zie: Hand. T.K. 1947/48, Bijlage 658 en voor het regeringsontwerp Hand. T.K. 1947/48, Bijlage 745.

19. Zie de tweede nota van wijziging bij het initiatiefvoorstel, Hand. T.K.

1947/48, Bijlage 658 nr. 10.

20. Na de enquête Regeringsbeleid 1940/45 is in 1983 en 1984 voor het eerst op de aangegeven wijze geprocedeerd bij de RSV-enquête. Voor de begroting van uitgaven opgesteld door de RSV-enquêtecommissie, zie Hand. T.K. 1982/83, Bijlage 17.817 nr. 6 en voor het wetsvoorstel tot wijziging van Hoofdstuk II: Hand. T.K. 1983/84, Bijlage 18.158. Minister Rietkerk heeft zich niet ingelaten met de door de enquêtecommissie begrote bedragen. In de memorie van toelichting bij het wijzigingsvoorstel verwees de minister slechts naar art. 29 van de - sinds 1977 omgedoopte - Wet op de Parlementaire Enquête alsmede naar de door de enquêtecommissie opgestelde begroting van uitgaven.

21. Zie Vondeling 1976, p. 204.

22. Zie voor dit onderdeel de opeenvolgende ramingen en Hoofdstuk II van de begroting voor 1980 tot en met 1987; de raming van de Tweede en Eerste Kamer wordt jaarlijks kort voor het zomerreces vastgesteld; de mondelinge behandeling van het begrotingshoofdstuk in de Tweede Kamer vindt bijna elk jaar medio oktober plaats, en in de Eerste Kamer in december.

23. Zie Hand. T.K., 1983/84, p. 8.

24. Zie Hand. T.K., 1983/84, p. 523-526.

25. Zie Hand. T.K., 1983/84, p. 524.

26. Zie Hand. T.K., 1983/84, p. 526.

27. Hand. E.K., 1983/84, p. 483.

28. Hand. T.K., 1985/86, p. 659.

29. Hand. T.K. 1985/86, p. 660.

30. Zie het rapport van de enquêtecommissie RSV: Bijlage 17.817 nr. 16, Hand. T.K. 1984/85, alsmede: het rapport van de bijzondere commissie OOW: Bijlage 19.336 nr. 2, Hand. T.K. 1985/86. Zie ook Van Schendelen 1986 en Visscher 1986.

31. Hand. T.K. 1985/86, p. 5154.

32. Hand. T.K. 1986/87, p. 470.

33. Zie daartoe: V. Herman: *Parliaments of the World*. IPU, 1976, p. 280-292.

34. Zie voor een verwante discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid voor zogenaamde zelfstandige bestuursorganen: M. Scheltema: Raden en commissies als zelfstandige bestuursorganen. In: *Adviseren aan de overheid*, p. 327-363. 's-Gravenhage 1977; H.G. Lubberdink: *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur*. Deventer 1982; P.J. Langenberg: Gebonden zelfbeheer: over de verhouding tussen regering, parlement en functionele organen. In: *Omtrent het parlement. Opstellen over parlement en democratisch bestuur*. Utrecht/Antwerpen 1985.

Literatuur

Beaufort, W.H. de, De uitgaven van het parlement. In: *Openbare Uitgaven 1974*, p. 47-76.

Daalder, H., en S. Hubée-Boonzaayer, Parliament and the budget: procedures and politics in the Netherlands. In: *Openbare Uitgaven 1974*, p. 103-137.

- Elzinga, D.J., *De financiële positie van de leden der Staten-Generaal*. Groningen 1985.
- Goossen, P., en G.G.J. Thissen, *Parlement en Kiezer. Jaarboek 1984-1985*, Leiden 1986.
- Handelingen en Bijlagen van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- Kraan, D.J., en H. Noordzij, De Tweede Kamer en het begrotingsbeleid. *Namens* 1986, nr. 4, p. 178-184.
- Lubberdink, H.G., *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur*. Deventer 1982.
- Oud, P.J., *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*. Zwolle 1947.
- Pippel, J.G., *Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal; zijn geschiedenis en toepassing*. 's-Gravenhage 1950.
- Scheltema, M., en H.G. Lubberdink, Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle. In: *Parlementaire controle en democratie in de verzorgingsstaat*. Utrecht 1980.
- Schendelen, M.P.C.M. van, Decommissie-Dolman en de parlementaire democratie. *Namens* 1986, nr. 2, p. 97-101.
- Stevens, Th.A., *De Rekenkamer*. Leiden/Antwerpen 1979.
- Vellinga, J.T., Het budgetrecht. In: H.M. Franssen, red., *Het parlement in actie*. Assen 1986.
- Visscher, G., Versterking van de parlementaire controle; kanttekeningen bij het OOW-rapport. *Bestuur* 1986, nr. 2, p. 34-41.
- Visscher, G., De Staten-Generaal, in: H. Daalder en C.J.M. Schuijt (red.), *Compendium voor politiek en samenleving in Nederland I*. Alphen aan den Rijn 1986.
- Vondeling, A., *Tweede Kamer: lam of leeuw?* Leeuwarden 1976.

Onderzoek

Oost-West volgens dagbladen en lezers

J. Kleinnijenhuis

1. Probleemstelling en onderzoeksmodel

In welke mate wordt ons wereldbeeld bepaald door de kranten die we lezen? Dat is de vraag waarom dit artikel draait. We spitsen die vraag toe op het beeld van de Oost-Westproblematiek dat lezers van Nederlandse landelijke dagbladen zich in 1984 vormden door toedoen van de berichtgeving in deze dagbladen.

Hoe zou deze vraag op grond van literatuur over effecten van massacommunicatie¹ moeten worden beantwoord? Een belangrijke conclusie uit deze literatuur is, dat de effecten van het lezen van kranten te klein zijn om lezers met uitgesproken standpunten van mening te doen veranderen. Omdat de meeste mensen de internationale politiek niet uit eigen ervaring kennen, noch persoonlijk in contact komen met mensen waarvoor dit wel geldt, zal het effect van internationale berichtgeving groter zijn dan het effect van berichtgeving over bij voorbeeld kleine criminaliteit. Omdat Nederland, in tegenstelling tot bij voorbeeld Duitsland en Engeland – geen boulevardpers kent, worden Nederlanders geconfronteerd met relatief veel informatie over de internationale situatie. Nederlandse dagbladen oefenen daardoor wellicht een groter effect uit op het wereldbeeld van hun lezers dan dagbladen in ons omringende landen. Wellicht, maar onderzoek moet dat uitwijzen. Zonder onderzoek valt helemaal niets te zeggen over de richting waarin wereldbeelden van Nederlanders door de pers worden opgeschoven.

Uit onderzoek naar opvattingen over defensie in Nederland, dat door het NIPO in opdracht van het ministerie van Defensie werd verricht, is wel komen vast te staan dat in lezerskringen van verschillende kranten verschillend over internationale vraagstukken wordt gedacht (Rebel 1984). Daarmee is niet aangetoond dat opvattingen van lezers *causaal afhankelijk* zijn van de inhoud van gelezen kranten. Verschillende alternatieve verklaringen zijn denkbaar.

Een eerste alternatieve verklaring is dat commerciële uitgangspunten