



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: L'aménagement des règles constitutionnelles relatives au Budget et à la Cour des Comptes

Simons, D.

Citation

Simons, D. (1975). Boekbespreking van: L'aménagement des règles constitutionnelles relatives au Budget et à la Cour des Comptes. *Acta Politica*, 10: 1975(1), 91-93. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451563>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451563>

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

hebben eigenlijk alleen Drees en Stikker hun herinneringen neergeschreven en met wat goede wil zou men Vondelings bespiegelingen daar ook nog wel bij kunnen rekenen. Misschien is het zo, dat het Nederlandse politieke systeem eigenlijk geen schrijvende politici verdraagt — de carrière binnen de partij wordt door het schrijven immers lang niet altijd bevorderd — en dat men daarom tegen het eind van de rit ook weinig behoefte meer heeft om de herinneringen aan het papier toe te vertrouwen.

Zou Schmelzer zelf zijn gaan schrijven als Ammerlaan niet op het idee gekomen was? Het materiaal liet het wel toe, want Schmelzer behoort stellig tot het 'bewaarderige' soort. Maar het boek zou een zelfverdediging zijn geworden. Ammerlaan heeft er zeker geen verdediging van Schmelzer van gemaakt. Integendeel, deze belangrijkste Nederlandse politicus uit de tien jaren na Romme komt er nogal ongenadig af, niet alleen doordat Schmelzer zich af en toe flink laat gaan maar ook doordat Ammerlaan de moeite heeft genomen andere, vooral katholieke, politici naar hun oordeel over Schmelzer en diens optreden te vragen. Zo ontstaat een perspectief dat niet vertekent maar juist diepte oplevert. Ammerlaan heeft onbeperkt toegang gehad tot Schmelzers persoonlijk archief, bestaande uit kranteknipsels en ander openbaar materiaal, dagboeknotities, aantekeningen en stukken over kabinetsformaties sinds 1956, notities over fractie- en bestuursvergaderingen. Daarnaast is het boek gelardeerd met brokstukken uit langdurige en talrijke besprekingen die de schrijver met zijn onderwerp heeft gehad.

Daaruit komt inderdaad naar voren wat Ammerlaan heeft willen geven: een portret van Schmelzer. Niet onbelangrijk is dat Schmelzer het manuscript heeft gelezen voordat het in druk verscheen en geen bezwaren heeft gemaakt, zodat het resultaat als geautoriseerd kan worden opgevat — Schmelzer heeft er zijn imprimatur aan verleend. De enige vraag die bij de lezer voortdurend blijft hangen is die omtrent Schmelzers openhartigheid. Als Schmelzer ooit nog eens een politieke rentree wil zullen zijn tegenstanders met wellust kunnen citeren. De voorzichtigheid die de katholieke politicus in zijn loopbaan altijd heeft getypeerd is in dit boek ver te zoeken. Maar misschien moet men er rekening mee houden dat Schmelzer zijn medewerking gaf toen hij nog minister van buitenlandse zaken was en dat nog enige tijd hoopte te blijven — wellicht denkend aan Luns. Werkelijk sensationele onthullingen heeft Ammerlaan niet te melden. Het boeiendst vond ik de aanvullingen op de reeds bekende gegevens omtrent de nacht van Schmelzer: dat ook Biesheuvel in de zomer van 1966 niet afkerig was van een kabinetscrisis en dat Schmelzer al een maand voor de crisis met twee ontwerp-kabinetten in zijn binnenzak rondliep voor het geval het kabinet-Cals ten val zou zijn gebracht. Een mooi stukje 'contingency-planning'.

Ammerlaan is met zijn beschrijving niet buiten het christen-democratisch kamp getreden. Figuren als Romme — die Schmelzers optreden tegenover het kabinet-Cals afkeurt — Beel en De Quay geven hun visie op gebeurtenissen waarin Schmelzer dikwijls centraal stond. Het beeld dat uit dit alles oprijst is niet verheffend. De politieke manoeuvres, het behoud van de macht is hoofdzaak. Waar toe deze macht moest dienen, komt nauwelijks aan de orde. De enige die daarover genuanceerd denkt is De Quay die er als minister-president dan ook voortdurend mee op wilde houden en in Ammerlaans boek een scherpe typering van Schmelzer geeft: 'Schmelzer is een zo knap en ambitieus man dat deze eigenschappen zijn persoonlijkheid te sterk overheersen. Het publiek dat hem gade-

slaat ziet daardoor heel duidelijk en scherp zijn innerlijke ambitie naar macht en invloed. En ik geloof dat met name het Nederlandse volk daar vreselijk het land aan heeft'.

De Quay kon wel eens gelijk hebben. Het saldo van Schmelzers politieke loopbaan is negatief: de KVP heeft tijdens zijn bewind een derde van haar aanhang verloren en is er niet in geslaagd een nieuwe grondslag te vinden. Vooral door 'de nacht van Schmelzer' is de klad er in gekomen. Toch deed Schmelzer iets wat in een parlementair stelsel als het onze volstrekt gerechtvaardigd en niet ongebruikelijk is: hij zei het vertrouwen op. Maar anders dan zijn voorgangers deed hij dat in het schelle licht van de televisielampen. Voor het eerst kon heel Nederland een politiek drama meebeleven en daardoor werd Schmelzer de grote schurk die nog wekenlang werd achtervolgd door steeds maar doorvragende reporters. Zijn imago leed daardoor onherstelbaar. Goed beschouwd is Schmelzer geen uitzonderlijk verschijnsel maar hij hanteerde een traditionele methode in nieuwe en voor hem riskante omstandigheden. Hij geeft zelf trouwens toe dat hij de gevolgen van 'de nacht' heeft onderschat. Mag men er nu van uitgaan dat door de meedogenloze begeleiding van vooral de t.v. kabinetten niet meer in het openbaar ten val zullen worden gebracht, maar alleen in de binnenkamer van het Catshuis zullen bezwijken? Deze stelling is waarschijnlijk te stoutmoedig — maar dat de kans op vergelijkbare nachten erg klein is geworden mag men wel aannemen.

Uit Ammerlaans boek neemt men de indruk mee dat Schmelzer een van de laatste exemplaren is van een met uitsterven bedreigde soort. Ik bedoel het soort dat opereerde vanuit de wetenschap dat de achterban volgzzaam was. Schmelzers grote zorg was natuurlijk de harmonie in de fractie, maar met zijn partij had hij niet de minste moeite. In de Tweede Kamer kon hij zodoende opereren met een vrijwel blanco volmacht, iets wat ook bij de KVP nu geheel tot het verleden behoort. Als sfeerbeschrijving van iets dat niet meer bestaat is daarom 'Het verschijnsel Schmelzer' interessant.

Ammerlaan heeft een boeiend boek geschreven — maar geen geschiedenis. Het grote tekort is het vrijwel geheel ontbreken van bronvermeldingen. Wie met 'het verschijnsel Schmelzer' iets meer wil dan een paar uur interessante lectuur zal tot zijn teleurstelling constateren dat Ammerlaan zijn informatie niet hard maakt.

J. J. Vis

Yvon Mahieu, *L'aménagement des règles constitutionnelles relatives au Budget et à la Cour des Comptes*, Brussel (Bruylant) 1973, -188 blz., BF 413

Wederom een werkje in de reeks Verzamelingen van het Belgische 'Interuniversitair centrum voor staatsrecht'.

Het is een uiterst grondig geschrift. Naar mijn mening ontleent het vooral zijn waarde aan de weergave van de ontwikkeling in hetgeen wij ruwweg de begroting voor de centrale overheid kunnen noemen. Dat omvat meer dan de jaarlijkse begroting. Daartoe zijn ook te rekenen plannen voor meer jaren en voor bijzondere doeleinden en de hieraan verbonden nieuwe methodes en technieken voor voorbereiding en beheersing van het uitgavenbeleid.

Ofschoon er natuurlijk voorlopers zijn van deze moderne gedachten, hebben ze voornamelijk hun gestalte gevonden in de jaren na 1960. Een van deze, het bekende P.P.B.S., Planning, Programming and Budgeting System, is in 1961 in de Verenigde Staten naar voren gekomen. Ook in Nederland is aan al deze denk-

beelden in ruime mate aandacht geschonken. Ik noem als voorbeelden: H. J. Hofstra, *Ne Techniques of Budget preparation and management* (1965), L. Koopmans, *De beslissingen over de rijksbegroting* (1968), W. Bonnema, *De begroting als bestuurselement voor de overheidshuishouding* (1973). Men zie ook de beschouwingen over nieuwe begrotingssystemen in de Miljoenennota-1971 (blz. 94-98), waarin met name de voortgang van het streven in de Rijksdienst naar toepassing van systemen als prestatiebegroting en meerjarenramingen en van nieuwe methoden van beleidsanalyse worden geschetst. Een nieuw ontwerp-Comptabiliteitswet wil daarvoor ook aanzetten geven.

Toch is België ons in sommige opzichten voor, zoals uit het boek van Mahieu blijkt. Er zijn reeds vroeger planwetten vastgesteld, zo in 1952 een wettelijk tienjarenplan voor de economische en sociale ontwikkeling van de toen-nog-Belgische Kongo en in 1956 een plan voor de modernisering van de Antwerpse haven. Het P.P.B.S. is in zoverre in België al ingevoerd, dat de administratie daarmee bij enkele diensten experimenteert om te zien of het systeem in ruimere mate dient te worden toegepast.

Hoe nuttig en instructief dit alles ook is, de vraag rijst of het nodig is, om zoals de schrijver voorstelt, de grondwettelijke regelen voor de begroting aan die nieuwe ontwikkeling aan te passen. Hij vindt die noodzaak evident. De simpele bepalingen in de Belgische Grondwet omtrent begroting en rekening en die omtrent het Rekenhof acht de schrijver onvoldoende om de nieuwe ontwikkeling te dekken. Hij beveelt aan in de Grondwet een bepaling op te nemen volgens welke de Kamers voor een door de wet te bepalen termijn een *Plan* zouden moeten vaststellen, terwijl zij zich jaarlijks zouden moeten uitspreken over wijzigingen daarin. Het plan zou imperatief zijn voor uitvoeringswetten. Naast dit Plan zou jaarlijks een financieel program voor vijf jaar moeten worden vastgesteld. De tekst van zijn voorstel voor het program laat ik hier volgen:

— 'Le Programme fixe les objectifs de l'activité gouvernementale et évalue les voies et moyens nécessaires pour les atteindre, en tenant compte des indications du Plan. Y sont projetées, les opérations financières des administrations générales de l'Etat et des organismes d'intérêt public que la loi détermine'.

Daarnaast wordt in Mahieu's voorstellen het jaarlijkse door de Kamers vast te stellen budget behouden:

— 'Le budget accorde les crédits nécessaires à l'exécution de la première tranche du Programme'.

Verder doet Mahieu nog voorstellen voor herziening van de grondwettelijke bepalingen inzake het Rekenhof.

Aan mijn waardering voor schrijver's heldere en interessante betoog voeg ik een kritische beschouwing toe. Naar mijn mening is de schrijver te veel uitgegaan van de gedachte, dat op het terrein van de begroting, in ruime zin genomen, de Grondwet de basis moet bieden voor alles wat hieromtrent in wetgeving en uitvoeringsregelingen zou moeten worden bepaald. Bij dat uitgangspunt is natuurlijk niet voldoende een grondwetsartikel dat jaarlijkse vaststelling van een begroting voor ontvangsten en uitgaven voorschrijft, maar dienen in de Grondwet voorschriften te worden opgenomen met de strekking als bovengenoemd.

Maar daartegen keert zich mijn bedenking. Een verstandig opgestelde grondwet bepaalt slechts een minimum. In grote lijnen regelt zij instelling, organisatie en bevoegdheden der voornaamste overheidsorganen. Voorts stipuleert zij de door

de staat te eerbiedigen, te handhaven en te bevorderen rechten van de burger in de vorm van de klassieke grondrechten en in een moderne staatsopvatting ook van de sociale grondrechten. Inhoud en omvang van de grondwetten verschilt van land tot land. Steeds zijn zij geschiedkundig bepaald en hangen samen met de eigen structuur van het land. Dat is zeker het geval in België, waar in de laatste jaren een eigen vorm van federalisatie van cultuurgemeenschappen haar grondwettelijk fundament heeft gekregen, dat in de toekomst wellicht verder zal worden uitgebouwd.

Doch het lijkt niet nodig en zelfs onwenselijk om voor een technische zaak als de begroting verder te gaan dan de hoofdregel die een jaarlijkse autorisatie van de volksvertegenwoordiging voor de regeringsuitgaven verlangt en die daardoor de regelmatige gelegenheid biedt tot discussie met de regering over haar voorgenomen beleid. Daarnaast moet een constitutionele grondslag worden gegeven aan de financiële controle van dit beleid. In de landen van het Europese continent verlangt dit een onderzoek door een Rekenhof of Rekenkamer met als eindbeslissing een uitspraak van het parlement. Bevat de constitutie voorschriften van die aard — en dat is ook in de Belgische Grondwet het geval — dan lijkt mij daarmee aan de eis van het grondwettelijk minimum te zijn voldaan. Wie meer wil bepalen, zoals Mahieu, loopt het gevaar, na korte tijd te bemerken dat de techniek van het opstellen van plannen, programma's en beheersystemen weer verder is voortgeschreden en dat de grondwettelijke voorschriften daarmee niet in overeenstemming zijn. Beter lijkt het om met het oog op de technische uitwerkingen te volstaan met een voorschrift, dat de wet het financieel beheer van de centrale overheid regelt. Daardoor kan de financiële inrichting van de staat gemakkelijker worden geregeld en herzien dan indien de techniek van het heden in de moeilijk te wijzigen grondwet zou worden neergelegd.

Dit alles vermindert niet de waardering voor het geschrift van Mahieu. Zij die belangstellen in de moderne ontwikkeling van het financiële overheidsbeheer zullen hierin een waardevolle voorlichting vinden.

D. Simons

A. Fischer e.a., *Etudes sur le régionalisme en Belgique et à l'étranger*. Brussel (E. Bruylant) 1973, -389 blz., BF 1070,—

In vele landen heeft de concentratie van bevoegdheden in de handen van de centrale overheid geleid tot een verwijdering tussen burgers en regering. Maatregelen door de regering genomen worden niet altijd ervaren als beste oplossing voor problemen van locale of regionale aard. Langzamerhand breekt het inzicht door dat de staat niet per se het ideale kader is voor reglementering van sociale en economische activiteiten. De vorming van gewesten met een zekere mate van autonomie kan hier een oplossing bieden doordat regelingen meer kunnen worden afgestemd op de specifieke regionale behoeften.

Deze ontwikkeling treft men in een aantal Westeuropese landen aan, waarbij de wenselijkheid van economische planning op regionaal niveau een van de belangrijkste drijfveren is; daarnaast heeft elke staat haar eigen specifieke problemen die zij door gewestvorming hoopt op te lossen. Dit fenomeen wordt wel aangeduid met de term regionalisme, maar een eenduidige betekenis heeft dit woord niet; men kan er een streven naar regionale autonomie onder verstaan, maar het wordt ook gebruikt als aanduiding voor een stelsel waarin de centrale overheid een deel van haar bevoegdheden heeft gedelegeerd aan gewestelijke