

J.K.T. Postma, *Honderd jaar Miljoenennota* (Den Haag: Sdu, 2006) 93 p.
 ISBN-10 9012117402

Dit boekje behandelt de geschiedenis van de Miljoenennota, waarvan honderd jaar geleden, in 1906, het eerste exemplaar verscheen. De Miljoenennota had toen acht pagina's hoofdtekst, inmiddels is dat uitgebreid tot ongeveer 85 pagina's (afgezien van de bijlagen met tabellen). De auteur is niet alleen bekend als hoge ambtenaar bij Financiën, ook was hij in de periode 1999-2002 burgemeester van Leiden. Eigenlijk gaat het in dit boek niet alleen om de Miljoenennota – de schriftelijke neerslag van wat in de negentiende eeuw nog de mondeling uitgesproken 'miljoenenrede' was – maar om een korte, overzichtelijke geschiedenis van de overheidsbegroting. Ondanks de hoofdtitel begint het boekje dan ook met twee hoofdstukken over de periodes 1798-1848 en 1848-1914. Het gevolg is dat ongeveer een derde deel van het 'essay' zich bezighoudt met de periode voorafgaand aan de eerste Miljoenennota. Logischer was geweest om de tweehonderdste verjaardag van het nationale belastingstelsel, ingevoerd onder I.J.A. Gogel in 1806, in de titel op te voeren. Maar dan had met name de cijfermatige onderbouwing van dit eerste deel wel wat uitvoeriger moeten zijn.

In het gedeelte over de negentiende eeuw wordt de ontstaansgeschiedenis geschetst van een begrotingsbeleid met een toewijzings- en autorisatiefunctie, maar tevens een controlefunctie. Zoals we allemaal weten was het voor 1840 een prealabele kwestie om de uitgeefdrift van Willem I onder controle te krijgen. De koloniale baten gaven de overheidskas vervolgens een paar gemakkelijke decennia, maar na 1870 begonnen de zorgen weer toe te nemen en moest de minister van Financiën streng opletten of de miljoenen niet sneller werden uitgegeven dan ze binnenkwamen. Dankzij het 'budgetrecht' kreeg ook het parlement steeds meer te zeggen over de wijze waarop het publieke geld werd besteed: meerdere keren werd een minister of een heel kabinet naar huis gestuurd omdat de financiële plannen niet door de Kamer werden goedgekeurd.

Vanaf 1906 wordt telkens per subperiode met een grafiek in beeld gebracht hoe het trio collectieve uitgaven, begrotingssaldo en overheidsschuld zich ontwikkelden als percentage van het BBP. Dit geeft helder inzicht in de stand van zaken van de overheidsfinanciën, met name van de effecten van de beide wereldoorlogen en de twee oliecrises. Het overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen is helder en beknopt, zoals het ondoorzichtige financieel beleid tijdens de depressie van de jaren dertig en de nieuwe budgetprincipes na 1945. In 1946 stelde Liefwinck de traditie van het koffertje in – het eerste Prinsjesdag-koffertje kostte fl. 3,75 bij een Haagse leerhandel! Na de wederopbouw brak de periode van het 'grote uitgeven' aan (1965-1973). Het hierop volgende tijdperk van 'toenemende instabiliteit' (1973-1982) kan eigenlijk ook heel goed getypeerd worden door het grote uitgeven, alleen begon na 1973 de overheidsschuld flink op te lopen – iets wat de auteur blijkbaar kwalijk vindt. De periode daarna heet 'budgettaire sanering' (1982-1994). Bij de laatste periode, 1994 tot heden, waarin Nederland naar de EMU-norm toewerkt en de euro invoert, onthoudt de auteur zich van een typering.

Het blijft allemaal nogal aan de oppervlakte en dat kan ook niet anders in zo'n dun boekje. Het was natuurlijk mooi geweest als er naast de (nogal klein afgedrukte) grafieken ook tabellen waren geweest met dezelfde gegevens, niet alleen als percentage maar ook in absolute termen. Daarin had een uitsplitsing kunnen staan naar rijksoverheid en lagere overheden en naar sociale uitgaven, infrastructurele uitgaven, onderwijsuitgaven, personeelslasten etc. Terugkerend is er aandacht voor de rol van de minister van Financiën in het kabinet. Dit is natuurlijk een belangwekkend onderwerp, omdat deze minister de eervolle taak heeft de overheidsuitgaven in toom te

houden en zijn been stijf moet houden als zijn collega's van de *spending departments* al te expansief worden. Maar tegelijkertijd leidt dit tot een nadrukkelijke perspectiefkeuze. De noodzaak voor sommige *spending departments* om omvangrijke uitgaven te doen krijgt nauwelijks aandacht, maar toch was op sommige momenten de politieke wil om dergelijke uitgaven te doen breed gedragen, denk bijvoorbeeld aan sociale uitkeringen in de jaren zeventig, de uitbouw van het onderwijs sinds de Mammoetwet, of de belangrijke rol van defensie tijdens de Koude Oorlog. De held van het verhaal is nu toch vooral de minister van Financiën, tenminste, als hij een verstandig begrotingsbeleid voert. Het paradigma van de 'Washington consensus', waarbij op budgetdiscipline wordt gehamerd en andere beleidskeuzes, zoals Keynesiaans *deficit spending* streng worden veroordeeld, klinkt hierin door. In de 'algemene evaluatie' van het recente beleid (p. 85) wordt inderdaad het IMF aangehaald dat Nederland een schouderklopje gaf voor zijn solide begrotingsproces.

Dit boekje beoogt een 'essay' te zijn dat voor een ruim publiek een beknopte verhandeling over een rijk geschakeerd onderwerp biedt (p. 9). Wat is de eindconclusie, die toch de achterliggende noodzaak vormt voor een goed essay? Dat het opstellen van een begroting een knappe kunst is die wij in Nederland uitstekend beheersen. Deze magere en wat triomfalistische conclusie geeft weinig verdieping aan wat verder een helder en systematisch werkstuk is. Eigenlijk zou dit boek een aanzet moeten vormen voor een meer gedegen studie naar de overheidsfinanciën, waarbij de economische effecten van de overheidsuitgaven en de keuzes voor verschillende soorten collectieve uitgaven (sociaal vangnet, infrastructuur, reflectie op de rol van de overheid in de economie) expliciet worden geanalyseerd. De gevolgen van het begrotingsbeleid voor de economische ontwikkeling komen nu niet aan de orde. Ook de vergelijking met de overheidsbegroting in omringende of gelijksoortige landen wordt node gemist. Deze zou de overheidsbegroting een plaats geven in de internationale context die tot belangrijke inzichten kan leiden: is Nederland inmiddels, na de uitpattingen van de jaren zestig en zeventig, weer overwegend liberaal geworden (met een kleinere rol voor de overheid) of houdt de overheid de boel hier per saldo nog steeds door coördinatie, regulering en compromis bij elkaar? Het ministerie van Financiën zou eigenlijk zo spoedig mogelijk de middelen moeten vrijmaken om een grondige vervolgstudie te laten schrijven. De toestand van 's lands financiën is, tweehonderd jaar na Gogel, zodanig dat daar ruimschoots de middelen voor aanwezig zijn.

Jeroen Touwen
Universiteit Leiden

Dick van der Meulen, *Rondje om de kerk. Collectieve opstand bij de Nederlandse Spoorwegen* (Amsterdam: Aksant, 2007) 216 p. ISBN 9789052602516

Enkele jaren geleden was Nederland in rep en roer. Het spoorwegbedrijf stond in 2001 namelijk in vuur en vlam. Treinen reden niet op tijd, massale stakingen, ruzie tussen personeel en directie, ruzie tussen de diverse vakbonden, ruzie tussen de bonden en een actiegroep van het personeel, de reizigers boos, de minister in alle staten, enzovoort. Het was nog niet zo erg als in 1672, maar een rampjaar leek het wel. In *Rondje om de kerk* geeft Van der Meulen een indringend verslag van de gebeurtenissen. Dit verslag is daarom zo interessant omdat de schrijver een van de hoofdrolspelers in het conflict was.