

Het parlementaire budgetrecht: krachtig wapen of dode letter?

Een exploratief onderzoek naar de budgettaire verhouding tussen parlement en regering



Masterscriptie van Thijs Zandee

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde
Afstudeerrichting Beleid & Politiek

Thijs Zandee
Koningin Wilhelminalaan 24
2252 GN Voorschoten
Studentnummer: 387750

Scriptiebegeleider: Dr. H. (Henk) L. Klaassen
Tweede lezer: Mr. Drs. A. (Ton) Bestebreuer MPA
Augustus 2016

Voorwoord

Het schrijven van een scriptie is een proces wat de nodige hobbels en obstakels met zich mee brengt. Nadat ik eerder een scriptie in het kader van mijn Hbo-opleiding heb geschreven weet ik maar al te goed wat een dergelijk proces behelst. De constante twijfels, de langzame stappen vooruit en de nodige stressmomenten hebben ervoor gezorgd dat ik niet altijd even veel plezier beleefde met het schrijven van mijn scriptie. Desalniettemin kijk ik met een tevreden blik terug naar deze periode, die het (voorlopig) sluitstuk is van mijn studieperiode betekent. Ik had als 17-jarige net beginnende student aan de Haagse Hogeschool niet gedacht dat ik ooit nog eens een master aan de Universiteit zou halen. Gelukkig heb gedurende deze studie het plezier gevonden in een studie die ik bij mijn vorige opleiding nooit had gevonden. De publieke zaak boeit mij enorm, juist doordat geen enkele zaak en geen enkel dossier hetzelfde zijn. Mijn stage bij de Algemene Rekenkamer en mijn onderzoek naar het wel en wee van het budgetrecht hebben dit vuur alleen maar aangewakkerd.

Ik wil van deze gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken. Ten eerste natuurlijk mijn scriptiebegeleider Henk Klaassen. Dankzij zijn geduldige aanpak en de moeite hij stak om telkens weer om werk te lezen en mij van feedback te voorzien, sta ik nu aan de drempel van een mastergraad. Ook wil mijn medestudent Joost Schroevers bedanken, waarmee ik samen dit afstudeertraject heb gevolgd. De talloze keren dat hij mijn vorderingen heeft doorgenomen en mij van feedback heeft voorzien zijn van onschatbare waarde geweest. Daarnaast dank ik natuurlijk mijn ouders, broer en zus voor de onvoorwaardelijke steun die zij mij tijdens het proces gaven. Het zal vast niet makkelijk zijn geweest om een zoon terug in huis te nemen die met de tijd alleen maar eigenwijzer is geworden. Mijn dank gaat ook uit naar de respondenten van dit onderzoek die mij waardevolle informatie gaven. Speciale dank ook voor Mark Smolenaars, mijn stagebegeleider bij de Algemene Rekenkamer, die mij hielp bij het leggen van de nodige contacten..

Thijs Zandee

Voorschoten, augustus 2016

Samenvatting

“No taxation without representation.” Deze leus was het uitgangspunt van de Amerikaanse onafhankelijkheidsstrijd. Het volk moet via diens vertegenwoordigers iets te zeggen kunnen hebben over hoe het door het opgebrachte belastinggeld wordt besteed. Ook in Nederland was er jarenlang strijd over de zeggenschap met betrekking tot de overheidsfinanciën tussen de koning en het parlement. Deze werd uiteindelijk beslecht met rigoureuze grondwetherziening van 1848. Sindsdien is het budgetrecht niet wezenlijk meer veranderd. Tegenwoordig bestaan er echter de nodige zorgen over het budgetrecht. Niet alleen over de reikwijdte van het budgetrecht, maar ook over of Kamerleden wel weten hoe publiek geld wordt besteed en of dit zinnig en zuinig gebeurt. Dat Kamer kan weliswaar de begroting goedkeuren, maar dit heeft weinig betekenis als het niet weet waarmee zij instemmen. Daarom probeert dit onderzoek de budgettaire relatie tussen het parlement en de regering te analyseren. De aandacht gaat hierbij uit naar de kwaliteit van de begrotingsinformatie en de effectiviteit van de monitoringsinstrumenten met betrekking tot de begroting. Dit wordt gedaan door middel van het houden van interviews met personen uit allerlei invalshoeken die deskundig zijn op dit gebied.

De relatie tussen het parlement en de regering wordt in deze scriptie gezien vanuit een principaal-agentperspectief. De principaal-agenttheorie gaat ervan uit dat ene vragende partij, de principaal, over minder informatie beschikt dan de andere aanbiedende partij, de agent. Derhalve is de agent in staat om zich niet in het belang van zijn principaal te gedagen als hem dat uitkomt. Voor dit onderzoek is het duidelijk dat het parlement de positie inneemt van de principaal en de regering die van agent. De problemen die het gevolg zijn van een dergelijke informatieasymmetrie en nutsmaximalisatie van de agent zijn dat de principaal stelselmatig de verkeerde persoon selecteert om een bepaalde taak te doen. En dat de agent als hij eenmaal is gekozen zich anders gedraagt dan voorafgaand is vastgesteld. Om dit te voorkomen dient het parlement onder scherpe afspraken te maken met de regering en erop toe te zien dat de regering zich hieraan houdt. Dit vormt dan ook het uitgangspunt voor het gebruikte conceptuele model: de informatieasymmetrie tussen parlement en regering is het kleinst wanneer de kwaliteit van de begrotingsinformatie hoog is en de monitoringsinstrumenten van het parlement effectief worden ingezet.

Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat de kwaliteit van de begrotingsinformatie vooral op het gebied van doelmatigheid nog tekort lijkt te schieten. Het grootste bezwaar die het overgrote deel van de respondenten aankaarten is dat de begroting betrekkelijk weinig inzicht geeft in de prestaties die tegenover de uitgaven staan. Derhalve is het aannemelijk dat parlementariërs een slecht beeld hebben over of het geld wel zinnig en zuinig wordt besteed. Het mes snijdt echter wel aan twee kanten. Uit de interviews blijkt namelijk ook dat Kamerleden zich maar mondjesmaat interesseren voor budgettaire zaken. Alleen als er in electoraal opzicht winst valt te boeken is de verwachting dat Kamerleden zich voor degelijke zaken interesseren. Hiermee maakt het parlement als agent zich net zo goed schuldig aan opportunistisch gedrag. Er zijn ook positieve punten te vermelden over de kwaliteit van begrotingsinformatie. De meeste respondenten stellen namelijk dat de begroting de laatste decennia overzichtelijker is geworden. Mede door operaties als Comptabel Bestel, VBTB en

VB zou de begroting voor Kamerleden makkelijk hanteerbaar moeten zijn. Bovendien is er door de jaren heen meer structuur gekomen in begrotingscyclus. Waar het voorheen nog jaren kon duren voordat de verantwoording van een bepaald jaar plaatsvond, vindt dit tegenwoordig al in mei na afloop van het begrotingsjaar plaats. Over de effectiviteit van de monitoringsinstrumenten kan worden gezegd dat dit afhangt over hoe de Kamerleden hiermee omgaan. In theorie beschikt de Tweede Kamer namelijk over krachtige monitoringsinstrumenten, zoals het enquêterecht, de grondwettelijke informatieplicht en het motierecht. Echter signaleren de respondenten uit dit onderzoek dat Kamerleden deze instrumenten maar sporadisch inzetten. Ook hier lijkt de inzet van een controlemiddelen ten behoeve van de begroting af te hangen met de electorale winst die een Kamerlid of partij verwacht te behalen. Bovendien lijkt de begroting op zich zelf geen onderwerp dat in de middelpunt van de politieke belangstelling staat. Derhalve lijkt het erop dat er informatieasymmetrie bestaat tussen de regering en het parlement waar het gaat om doelmatigheid van beleid. Om dit te verbeteren vergt dit een sterke koppeling tussen beleid en financiën in de informatievoorziening van de regering naar het parlement. Bovendien zou je ook van Kamerleden mogen verwachten dat zij in debatten scherper zijn op de budgettaire gevolgen van beleid.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	2
SAMENVATTING	3
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	8
1.1. PROBLEEMVERKENNING	8
1.2. PROBLEEMSTELLING	9
1.2.1. <i>Doelstelling</i>	9
1.2.2. <i>Vraagstelling</i>	9
1.3. METHODE VAN ONDERZOEK	10
1.3.1. <i>Onderzoeksstrategie</i>	10
1.3.2. <i>Dataverzameling</i>	12
1.3.3. <i>Betrouwbaarheid</i>	12
1.3.4. <i>Validiteit</i>	13
1.4. LEESWIJZER	14
HOOFDSTUK 2 GRONDSLAGEN VOOR OVERHEIDSINGRIJPEN	15
2.1. HET BELANG VAN OVERHEIDSFINANCIËN	15
2.2. DE FUNCTIES VAN DE RIJKBEGROTING	17
2.3. BEGROTINGSSTELSELS	18
HOOFDSTUK 3 HET BUDGETRECHT ALS PRINCIPAAL-AGENTRELATIE	21
3.1. DE PRINCIPAAL-AGENTTHEORIE	21
3.1.1. <i>De kern van de theorie</i>	22
3.1.2. <i>Sturingsmodellen bij de principaal-agenttheorie</i>	24
3.1.3. <i>Agency kosten</i>	25
3.2. DE PRINCIPAAL-AGENTTHEORIE BINNEN DE PARLEMENTAIRE DEMOCRATIE	26
3.2.1. <i>De delegatieketen binnen de parlementaire democratie</i>	26
3.2.2. <i>Agentproblemen</i>	29
3.3. KRITIEK OP DE PRINCIPAAL-AGENTTHEORIE	31
3.4. HET CONCEPTUEEL MODEL	32
3.5. OPERATIONALISERING	33
3.5.1. <i>Kwaliteit begrotingsinformatie</i>	34
3.5.2. <i>Effectiviteit monitoringsinstrumenten</i>	36
3.5.3. <i>Informatieasymmetrie</i>	37
3.5.4. <i>Uitoefening budgetrecht</i>	37
HOOFDSTUK 4 HET BUDGETTAIRE BESLUITVORMINGSPROCES	39

4.1.	DE GESCHIEDENIS VAN HET BUDGETRECHT IN NEDERLAND	39
4.2.	DE BEGROTINGSCYCLUS	41
4.2.1.	<i>Voorbereiding</i>	42
4.2.2.	<i>Vaststelling</i>	43
4.2.3.	<i>Uitvoering</i>	45
4.2.4.	<i>Verantwoording</i>	47
4.3.	DE BEGROTINGSDISCIPLINE	48
4.4.	HET BELANG VAN HET REGEERAKKOORD	50
4.5.	PARLEMENTAIRE STURING VIA HET BUDGETRECHT	52
4.5.1.	<i>Rol van parlementaire commissies</i>	54
4.6.	VAN OPERATIE COMPTABEL BESTEL NAAR VERANTWOORD BEGROTEN	55
HOOFDSTUK 5 DE BEGROTINGSCYCLUS IN DE PRAKTIJK		61
5.1.	DE BEGROTINGSBEGINSELEN IN DE PRAKTIJK	61
5.1.1.	<i>Doelmatige indeling van de begroting</i>	61
5.1.2.	<i>Periodiciteit</i>	64
5.1.3.	<i>Specialiteitsbeginsel</i>	67
5.1.4.	<i>Voorafgaande vaststelling</i>	71
5.1.5.	<i>Volledigheid van de begroting</i>	78
5.1.6.	<i>Openbaarheid</i>	79
5.2.	EFFECTIVITEIT MONITORINGSINSTRUMENTEN	81
5.2.1.	<i>Controle-instrumenten</i>	81
5.2.2.	<i>Houding van Kamerleden ten aanzien van de begroting</i>	83
5.2.3.	<i>De inzet van het amendement</i>	86
5.2.4.	<i>Rol commissie voor de Rijksuitgaven</i>	88
5.2.5.	<i>Overige observaties</i>	89
HOOFDSTUK 6 CONCLUSIE		93
6.1.	BUDGETTAIRE BESLUITVORMING	93
6.2.	DE KWALITEIT VAN DE BEGROTINGSINFORMATIE	94
6.3.	DE EFFECTIVITEIT VAN MONITORINGSINSTRUMENTEN	96
HOOFDSTUK 7 REFLECTIE		98
7.1.	TERUGBLIKKEND OP HET ONDERZOEK	98
7.2.	TEN SLOTTE	100
LITERATUUR		102
BIJLAGEN		107
I.	LIJST MET RESPONDENTEN	107

II.	VRAGENLIJST	108
III.	DE BEGROTINGSCYCLUS	109
IV.	OVERZICHT BUDGETFLEXIBILITEIT PER DEPARTEMENT	110

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1. Probleemverkenning

“No taxation without representation.” Dit was de slogan die de Amerikaanse kolonisten gebruikten om zich los te maken van hun Britse overheersers. Zij vonden dat degenen die belasting betaalden het recht hebben om te beslissen over de besteding van de door hen opgebrachte middelen (Smit, 2014). Sindsdien vormt het recht van de volksvertegenwoordiging om te bepalen waar het door het volk opgebrachte middelen aan zou worden besteed – ook wel het budgetrecht genoemd – de hoeksteen van elke moderne parlementaire democratie. Ook in Nederland heeft het budgetrecht sinds de Grondwetherziening van 1848 een elementaire positie in ons staatsbestel (Van Griensven & Van Merriënboer, 2014). Het budgetrecht houdt in dat een minister pas uitgaven mag doen zodra het parlement hiermee instemt. Over het verloop van de begroting is de minister altijd verantwoording schuldig aan de volksvertegenwoordiging. Zodra een minister het vertrouwen van het parlement hierbij verliest, is het gedwongen om af te treden. Hiermee is het budgetrecht een garantie voor parlementaire betrokkenheid bij de inrichting van de overheidsfinanciën. En voorkomt het dat een departement naar eigen inzicht geld besteedt.

Er bestaan echter de nodige zorgen over het budgetrecht (Van Merriënboer, z.j.; Klaassen, 2016). Tweede Kamerlid Carola Schouten heeft *“een steeds unheimischer gevoel gekregen bij de vraag hoe [de] Kamer het budgetrecht tegenover het kabinet hoog [houdt]”* (Tweede Kamer, 2013-2014, p. 23). Zo omvat het budgetrecht nog maar 52 procent van de totale collectieve uitgaven, de rest bestaat uit premie gefinancierde zorg- en sociale zekerheidsuitgaven. En omdat het budgetrecht alleen betrekking heeft op de begrotingsgefinancierde uitgaven, vallen de premiegefinancierde uitgaven niet onder het parlementaire budgetrecht (Algemene Rekenkamer, 2013a). Verder ligt de begroting al voor een groot deel juridisch vast, denk aan ambtenarensalarissen, toegezegde subsidies en aangegane verplichtingen. Een andere bedreiging voor het budgetrecht zijn de steeds verdergaande kaderstellende eisen van de Economische- en Monetaire Unie, kortweg EMU, op de nationale begroting. Denk aan de 3%-norm als het maximaal toegestane jaarlijkse begrotingstekort. En daar komt de jaarlijkse EU-afdracht, waar het Nederlandse parlement geen vat op heeft, nog eens bij (Klaassen, 2016). En alsof dat nog niet genoeg is, dreigt het budgetrecht verder te worden versmald door de enorme decentralisatieoperatie van 2015. Hierbij hevelt de Rijksoverheid €8 miljard over aan gemeenten, die dan verantwoordelijk worden voor de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en sociale zekerheid (De Wit Wijnen, 2014).

Om de sluipende uitholling van het budgetrecht te stuiten en een goede uitoefening van het budgetrecht door individuele Kamerleden te garanderen, is tijdige en afdoende begrotingsinformatie essentieel (Van Merriënboer, z.j.; Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, 2015, p. 17). Zonder heldere beleidsinformatie, kan het parlement weliswaar een begroting autoriseren, waardoor formeel gezien aan het budgetrecht wordt voldaan. Maar als parlementariërs geen raad weten met de informatie die

zij ontvangen verliest het budgetrecht aan materiële betekenis. Om dit te garanderen, is het belangrijk dat Kamerleden hier tijd en moeite in investeren. En precies hier zit een knelpunt. Over het algemeen ervaren Kamerleden het behandelen van begrotingsstukken als taaie materie, wat hen veel tijd en moeite kost. Terwijl zij het politieke belang ervan gering achten (Witteveen, 1993, p. 59; Klaassen, 2016). Het is geen onderwerp waar men snel de krantenkoppen mee haalt. Tweede Kamerlid Aukje de Vries merkt dan ook op dat *“we blijkbaar meer geïnteresseerd zijn in het maken van plannen dan in het bekijken of die plannen ook goed zijn geweest en goed worden uitgevoerd”* (Geuze, 2014, p. 106).

1.2. Probleemstelling

De probleemverkenning laat zien dat het budgetrecht kampt met twee bedreigingen. De eerste bedreiging zit hem in de steeds smaller wordende reikwijdte van het budgetrecht. Dit als gevolg van de decentralisaties, de invloed van de EMU en de steeds groter wordende bijdrage van de premieuitgaven. De tweede bedreiging is dat de Tweede Kamer het bewustzijn ontbreekt over hoe zij gebruik kunnen maken van het budgetrecht. Dit houdt in dat de Kamer niet alleen de begroting goed- of afkeurt, maar ook weet waar het geld aan wordt uitgegeven en of dit ook zinnig en zuinig gebeurt. Goede begrotingsinformatie is hiermee cruciaal en vormt een voorwaarde voor de goede uitoefening van het budgetrecht (Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, 2015, p. 6). Dit vormt gelijk ook het verband tussen beide bedreigingen: het parlement kan alleen door het afdwingen van goede begrotingsinformatie paal en perk stellen aan de uitholling van het budgetrecht (Van Merriënboer, z.j.). Derhalve richt dit onderzoek zich op wijze hoe de Tweede Kamer het budgetrecht gebruikt, en welke waarborgen er nodig zijn om dit te versterken.

1.2.1. Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het inzichtelijk maken in de wijze waarop de Tweede Kamer gebruik maakt van zijn budgetrecht en aanbevelingen te doen welke waarborgen nodig zijn om dit te versterken.

1.2.2. Vraagstelling

De centrale vraag die hoort bij bovenstaande doelstelling luidt als volgt:

“Hoe gaat de Tweede Kamer op dit moment om met haar budgetrecht en welke manieren zijn er om dit budgetrecht volledig te benutten?”

De centrale vraag wordt aan de hand van de volgende deelvragen beantwoord:

1. Hoe ziet het begrotingsproces eruit en wat is de rol van de Tweede Kamer daarbij?
2. In hoeverre is de huidige begrotings- en verantwoordingsinformatie voor Kamerleden toereikend om de parlementaire betrokkenheid bij de rijksbegroting te waarborgen?

3. In welke mate dragen de instrumenten die de Tweede Kamer tot zijn beschikking heeft bij om de uitvoering van de begroting effectief te monitoren, te controleren en te sturen?

1.3. Methode van onderzoek

Om tot een antwoord van de genoemde hoofd- en deelvragen te komen is het essentieel om hiervoor een juiste strategie te kiezen waarin de benodigde gegevens worden verzameld. Dat is exact wat Verschuren & Doorewaard (2007, p. 159) onder onderzoeksstrategie verstaan:

“Onder een onderzoeksstrategie verstaan wij een geheel van met elkaar samenhangende beslissingen ver de wijze waarop u het onderzoek gaat uitvoeren. Bij deze uitvoering wordt vooral gedoeld op het vergaren van relevant materiaal en de verwerking van dit materiaal tot valide antwoorden op de vragen uit de vraagstellen.”
(Verschuren & Doorewaard, 2007, p.159)

Om tot een onderzoeksstrategie te komen dienen er een aantal beslissingen te worden genomen. De eerste is de keuze tussen een kwalitatief onderzoek en een kwantitatief onderzoek. De tweede keuze die gemaakt moet worden is de te hanteren onderzoeksmethodiek voor dit onderzoek. Tot slot staat de keuze centraal op welke wijze de data worden verzameld. Deze keuzes worden in het vervolg van deze paragraaf nader toegelicht.

1.3.1. Onderzoeksstrategie

De eerste stap bij het bepalen van een onderzoeksstrategie is of deze kwalitatief of kwantitatief van aard is. De eerste methode onderzoekt de aard van sociale verschijnselen en levert meer diepgang op. De tweede methode wordt daarentegen gebruikt om de mate waarin sociale verschijnselen voorkomen te onderzoeken en probeert te zoeken om verbanden te generaliseren. Doordat dit onderzoek gericht is op de aard van een sociaal verschijnsel, namelijk de financiële verhouding tussen parlement en regering, is hier sprake van een meer *kwalitatief* onderzoek. Desalniettemin heeft dit onderzoek wel een brede focus. Daardoor is het gevaar dat de uitspraken verdiepend noch te generaliseren zijn. Om dit risico te ondervangen probeert dit onderzoek uit zoveel mogelijk verschillende documenten, rapporten en artikelen gegevens te verzamelen. Bovendien worden deskundigen uit verschillende disciplines ingeschakeld om een compleet beeld te krijgen over deze materie. Dit zou moeten leiden tot betrouwbare conclusies, die iets zeggen over de gehele budgettaire verhouding tussen regering en parlement.

Er zijn twee overwegingen die aan de basis liggen voor de keus om het onderzoek kwalitatief op te zetten. Ten eerste is de probleemstelling *exploratief* van aard. Het gaat er in dit onderzoek om de budgettaire verhouding tussen het parlement en de regering te beschrijven, te begrijpen en te verklaren. Hierdoor ligt kwalitatief onderzoek voor de hand. Een tweede reden wat hiermee samenhangt is dat het onderwerp vrij complex is. Voorafgaand het onderzoek was de kennis en expertise bij de onderzoeker afwezig om het budgetrecht te reduceren tot losstaande variabelen en

causale relaties daartussen. Daarbij helpt het niet dat het aantal onderzoeken naar deze probleemstelling schaars is. Daarom is ervoor gekozen om de budgettaire verhouding tussen parlement en regering als één samenhangend geheel te beschouwen. De focus ligt hierbij is om deze verhouding beter te begrijpen. Kwalitatief onderzoek is ook om deze reden de meest geschikte benadering.

Vervolgens beschrijven Verschuren en Doorewaard (2007, p.162-164) vijf manieren waarop kwalitatief onderzoek kan worden gedaan. De manieren zijn een survey-onderzoek, het experiment, de casestudy, de gefundeerde theoriebenadering en het bureauonderzoek. Voor dit onderzoek vallen de eerste twee methoden al af. Het survey wordt vooral gebruikt voor kwantitatief onderzoek en in kwalitatieve zin wordt gebruikt voor het doen van voorspellingen, wat hier niet aan de orde is. Het experiment gaat voor dit onderzoek ook niet op, omdat voor dit type onderzoek manipulatie van de onderzoeksobjecten noodzakelijk. Dit is hier niet mogelijk. Dan blijven er drie methoden over die voor dit onderzoek gebruikt kunnen worden.

De methode die voor dit onderzoek wordt gekozen is die van casestudy met het bureauonderzoek als aanvullende methodiek. De casestudy is een uitermate geschikte methode, omdat het goed aansluit bij het doel van dit onderzoek. Het onderzoek is immers exploratief van aard en het wil een integraal en compleet beeld verkrijgen van de budgettaire relatie tussen regering en parlement. Daarnaast heeft de keuze voor het doen van een casestudy ook een pragmatische grondslag. Voor dit type onderzoek is het minder noodzakelijk dat de onderzoeker voorafgaand het onderzoek over veel kennis en kunde met betrekking tot het onderwerp heeft. Dit komt goed uit aangezien de focus van dit onderzoek bij vlagen een vrij technisch en een ingewikkeld karakter heeft. Daarnaast maakt dit onderzoek ook gebruik van het bureauonderzoek. Door middel van het verzamelen en analyseren van literatuur op het gebied van de institutionele economie wordt de relatie tussen het parlement en de regering gekarakteriseerd. Om de ontwikkelingen rondom de budgettaire verhouding tussen parlement en regering te beschrijven en te duiden wordt gebruik gemaakt van wetenschappelijke boeken en artikelen, Kamerstukken, publicaties van gezaghebbende organisaties zoals de OESO, Algemene Rekenkamer en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven.

Binnen de methode van casestudy stellen Verschuren en Doorewaard dat er types zijn die gekozen kunnen worden: de enkelvoudige en de vergelijkende casestudy. In het eerste type staat één case centraal die diepgaand onderzocht wordt. En in het tweede type staan meerdere cases centraal die met elkaar worden vergeleken. Dit onderzoek is een voorbeeld van een *enkelvoudige* casestudy. Duidelijk is dat de budgettaire verhouding tussen de regering en parlement in Nederland in dit onderzoek centraal staat. Het voordeel van deze keus is dat hiermee een diepgaande analyse kan worden gemaakt van de Nederlandse situatie omtrent het budgetrecht. De keus om een vergelijkende casestudy uit te voeren is in theorie mogelijk. Zo had het budgetrecht in Nederland vergeleken kunnen worden met andere parlement in een min of meer gelijk politiek systeem, zoals het Verenigd Koninkrijk of één van de Scandinavische landen. Echter ontbrak het aan de tijd en de (financiële) middelen om

beide cases even goed tot zijn recht te laten komen. Bovendien was de materie al ingewikkeld genoeg om de Nederlandse in kaart te brengen. Laat staan als dit ook nog een werd gedaan in een ander nog grotendeels voor de onderzoek onbekend land.

1.3.2. Dataverzameling

Om onderzoeksresultaten te verkrijgen is ervoor gekozen om interviews te houden met deskundigen op het gebied van het budgetrecht dan wel overheidsfinanciën. De steekproef is dus op een selectieve wijze tot stand gekomen. De belangrijkste criteria hierbij was deskundigheid. Het was belangrijk dat respondenten iets kunnen vertellen en een mening hebben over de manier waarop de Tweede Kamer invulling geeft aan zijn budgetrecht. Om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de problematiek is geprobeerd om personen uit meerdere disciplines te selecteren. Uiteindelijk zijn bij dit onderzoek vier respondenten uit de wetenschap betrokken. Twee daarvan afkomstig uit het staats- bestuursrecht en twee respondenten die deskundig zijn op het gebied van openbare financiën. De overige vijf respondenten uit dit onderzoek zijn werkzaam of zijn werkzaam geweest als Tweede Kamerlid of als ambtelijk ondersteuner. Er twee Tweede Kamerleden geïnterviewd, de financieel specialisten van zowel de PvdA als D66. Daarnaast is een senior medewerker van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven geïnterviewd. Evenals een oud-griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven die tevens werkzaam was als secretaris van de Algemene Rekenkamer. Ten slotte is er een persoon geïnterviewd die meer vanuit de kant van de regering iets kon vertellen over het budgetrecht. Bijlage 1 geeft een volledig overzicht van de respondenten en hun expertise.

De interviews zijn op een semigestructureerd wijze tot stand gekomen. Er was sprake van een vragenlijst waardoor van te voren wel enigszins vast stond welke informatie er van de respondent werd gevraagd. Wel een vragenlijst samengesteld waardoor van te voren duidelijk was welke informatie er aan de respondent werd gevraagd. Overigens zijn acht van de negen interviews face-to-face afgenomen en bij één interview is dit telefonisch gedaan. Zie bijlage 2 voor de vragenlijst.

Bij het analyseren van de data zijn eerst alle interviews aan de hand van de opnames of aantekeningen uitgetypt. Vervolgens zijn de transcripten met behulp van het programma Atlas.ti gecodeerd. De eerste stap bestond uit het per transcript onderscheiden van de relevante thema's. Aan ieder thema is een label toegekend. Vervolgens worden de antwoorden binnen elk label met elkaar vergeleken. Daarbij worden binnen ieder binnen hoofdlabell diverse sub-labels onderscheiden. De laatste stap is om aan de hand van de codes en antwoorden tot een theorie te komen.

1.3.3. Betrouwbaarheid

Als een onderzoek betrouwbaar is, betekent dat bij herhaling van het onderzoek dit min of meer dezelfde resultaten moet opleveren. Het gaat erom dat de verkregen onderzoeksresultaten niet berusten op toeval, maar systematisch van aard zijn. Hierbij zijn twee begrippen essentieel: nauwkeurigheid en consistentie (Van Thiel, 2007, p. 57). Nauwkeurigheid wil zeggen dat de gekozen meetinstrumenten zo nauwkeurig mogelijk de waarde van bepaalde variabele meet. Consistentie houdt in dat het onderzoek bij herhaling onder dezelfde omstandigheden en dezelfde meting moet

leiden tot dezelfde bevindingen. Hierdoor is men zekerder dat de gevonden onderzoeksresultaten ook juist zijn.

De betrouwbaarheid van dit onderzoek is ondervangen door in de eerste personen te interviewen die deskundig zijn op het gebied van overheidsfinanciën. De zekerheid is dan het grootste de verkregen onderzoeksresultaten kloppen. Het voordeel hiervan is ook dat interviews op een minder gestructureerde manier tot stand kunnen komen. De verkregen informatie is op die manier minder afhankelijk van de wijze waarop de vraag aan de respondent is gesteld.

Verder is voorafgaand het gesprek kort aangegeven wat het doel van het interview is en welke vragen de respondent kan verwachten. De respondent krijgt hiermee de kans om zich op het gesprek voor te bereiden. Dit werkt positief uit voor de betrouwbaarheid van het onderzoek. Daarnaast zijn de interview opgenomen door middel van opnameapparatuur. Hierdoor konden de gesprekken bijna letterlijk uitgewerkt worden. Bijgaand voordeel is dat de aandacht volledig op het gesprek kwam te liggen. Hierdoor hadden de gesprekken een natuurlijk verloop en werd het makkelijk om op bepaalde onderwerpen door te vragen.

1.3.4. Validiteit

In de literatuur worden twee vormen van validiteit omschreven, namelijk interne en externe validiteit (Van Thiel, 2007). Het eerste heeft betrekking op de geldigheid van een onderzoek. Het gaat erom of daadwerkelijk is gemeten wat men beoogde te meten. Uitspraken dienen onderbouwd te worden met de verzamelde empirische gegevens. Bij de tweede vorm gaat het om de generaliseerbaarheid van het onderzoek: gelden de onderzoeksresultaten ook in andere niet-onderzochte situaties?

De interne validiteit van dit onderzoek is gewaarborgd door in de eerste plaats de operationalisering scherp te koppelen met een theoretisch construct. Dit is gedaan door het theoretisch construct 'de kwaliteit van de begrotingsinformatie' te definiëren met scherpe voorwaarden die de literatuur uit bedrijfseconomische wetenschap hiervoor stelt. Zie hoofdstuk 3 voor een concrete uitwerking hiervan. Daarnaast worden niet alleen uitgegaan van uitspraken die respondenten doen, maar deze worden ook gevalideerd middels empirische data uit andere onderzoeken.

De externe validiteit van dit onderzoek zal daarentegen laag liggen. De relatie tussen het parlement en de regering op het gebied van budgettaire zaken is zo uniek dat de uitspraken niet één op één gelden voor relaties tussen de wetgevende en uitvoerende macht op andere niveaus of andere landen. De verhouding tussen de gemeenteraad en het college van B&W is een andere dan die tussen het de Tweede Kamer en de regering. Niet voor niets hanteert men op gemeentelijk en provinciaal niveau een baten-lastenstelsel. Dit brengt weer andere kenmerken met zich mee waardoor beide relaties lastig met elkaar zijn te vergelijken. De resultaten zullen ook lastig opgaan voor de relatie tussen parlement en regering in een ander land, omdat geen enkel land exact hetzelfde politieke systeem of cultuur kent.

1.4. Leeswijzer

In het vervolg van dit onderzoek zal eerst worden ingegaan op de grondslag van de begroting. Waarom is er eigenlijk een begroting, wat zijn de functies van een begroting en welke manieren zijn er om de begroting vorm te geven? Vervolgens zal in hoofdstuk 3 het theoretisch kader beschreven worden. Door welke bril zal de verhouding tussen het parlement en de regering bekeken worden? Dat is de centrale vraag in hoofdstuk 3. In ditzelfde hoofdstuk wordt deze theorie nader uitgewerkt in een conceptueel model en worden de variabelen geoperationaliseerd. Hoofdstuk 4 beschrijft enkele ontwikkelingen die in de loop der tijd relevant zijn voor de budgettaire verhouding tussen parlement en regering. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd. Tevens worden bij bepaalde thema's aanvullingen gegeven uit andere onderzoeken van onder andere de Algemene Rekenkamer en het BOR. In hoofdstuk 6 worden enkele conclusies getrokken. Deze scriptie sluit af met een reflectie en een discussie.

Hoofdstuk 2 Grondslagen voor overheidsingrijpen

Het budgetrecht regelt de relatie tussen het parlement en de regering daar waar het gaat om de besteding van de collectieve middelen. Voordat hier verder op wordt ingegaan, bespreekt dit hoofdstuk eerst waarom er überhaupt een begroting bestaat en wat deze doet. Het doel van dit hoofdstuk is om een antwoord te vinden op de vraag waarom de overheid bepaalde taken op zich zou moeten nemen en waarom daar een begroting voor nodig is.

2.1. Het belang van overheidsfinanciën

Net als bij een bedrijf of in een gezin heeft ook de overheid een begroting, waarin zij inschatten wat de te verwachten inkomsten zijn en welke uitgaven er gedaan moeten worden. Echter de manier waarop dit bij de overheid vorm krijgt, verschilt fundamenteel met de manier waarop gezinnen en bedrijven dit doen. Stel een particulier besluit een auto te kopen. Om hier gebruik te maken, moet de particulier een bepaald bedrag betalen. De particulier is dus beslisser, betaler en gebruiker in één. Dat geldt voor de overheid niet: het parlement bepaalt in samenspraak met de regering of er een voorziening moet komen, bijvoorbeeld een weg of een gevechtsvliegtuig. Hierbij is de overheid de beslisser, de belastingbetaler de betaler en burger en bedrijven zijn de gebruikers. Kortom, beslisser, betaler en gebruiker zijn in deze situatie gescheiden (Bestebreuer, Kraak, & Van der Burg, 2004, p. 17).

Maar waarom dient een overheid zorg te dragen voor bepaalde voorzieningen? De overheid heeft hier meerdere redenen voor. De eerste reden is dat de markt niet altijd leidt tot de meest wenselijke uitkomsten. Men spreekt dan ook wel van marktfalen (Bordewijk & Klaassen, 2011). Een van de meest in het oog springende redenen voor overheidsingrijpen is dat sommige goederen niet door de markt tot stand worden gebracht. Kenmerkend voor deze zogenoemde collectieve goederen is dat iedereen, ongeacht of degenen hieraan meebetaalt of het met de totstandkoming ervan eens is, hiervan profiteert (Wolfson, 1988). Een dijk beschermt immers iedereen die in een bepaald gebied woont voor het water en niet alleen de mensen die eraan meebetalen. De markt produceert geen zuivere collectieve goederen, omdat er in zulke gevallen sprake is van 'free-rider'-gedrag; men profiteert van het goed zonder daarover hoeven betalen. Daarom is het noodzakelijk dat de overheid deze collectieve goederen financiert uit de collectieve middelen (Donders & Gradus, 2007).

De overheid houdt zich niet alleen bezig met de productie van zuivere collectieve goederen. Ook bij individuele goederen die wel via de markt tot stand kunnen komen, is overheidsingrijpen zo nu en dan gewenst. Zo kan het onderwijs in theorie prima via de markt tot stand komen. Echter, acht de overheid het onwenselijk dat onderwijs onbereikbaar is voor een bepaalde groep kinderen waarvan de ouders hier niet voor willen of kunnen betalen. Daarom wordt het primaire en secundaire onderwijs via de collectieve middelen bekostigd en bestaat er een leerplicht. Ditzelfde geldt voor bijvoorbeeld de gezondheidszorg en de sociale huursector. Hier spreekt men ook wel van merit goods of quasi collectieve goederen (Bordewijk & Klaassen, 2011; Wolfson, 1988). Andersom kan de overheid ook

bepaalde goederen ontmoedigen waarvan het meent schadelijk voor de gezondheid te zijn, zoals alcohol, tabak of (hard)drugs. Men spreekt hier over zogenoemde demerit goods.

Er spelen ook andere overwegingen een rol bij overheidsingrijpen in individuele goederen. In bepaalde gevallen zijn de kosten voor de gebruiker van een product dermate hoog, dat het gebruik ervan in het geding komt of zeer onpraktisch worden. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van de autosnelweg. In theorie zou men door middel van tolheffing de gebruiker laten betalen voor diens weggebruik. Echter leveren tolpoortjes dusdanig tijdsverlies op, dat de overheid ervoor kiest de wegen collectief te financieren (Bordewijk & Klaassen, 2011).

Voorts kan de overheid ertoe besluiten om het gebruik van een product of dienst te beïnvloeden door deze te belasten of te subsidiëren. De achterliggende gedachte hierachter is dat het individuele gebruik van goederen of diensten leidt tot collectief gewenste of ongewenste uitkomsten. Dit noemt men ook wel externe effecten. De overheid tracht zogenoemde positieve externe effecten te stimuleren, door bijvoorbeeld subsidies uit te keren. En andersom probeert de overheid negatieve externe effecten zo veel als mogelijk te ontmoedigen, door bijvoorbeeld ongewenst gedrag extra te belasten.

De laatste vorm van marktfalen behelst dat sommige particulieren bedrijven als enige in staat zijn essentiële goederen voort te brengen. Het bestaan van zulke monopolies kan een reden zijn voor de overheid om in te grijpen, omdat anders consumenten een te hoge prijs voor het product betalen. Desalniettemin zijn er situaties te bedenken waarin monopolies onvermijdbaar zijn. Zo kunnen de investeringskosten van een goed dermate hoge zijn, dat deze alleen rendement hebben als zij in grote eenheden worden afgenomen. Voorbeelden zijn elektriciteit, gas, water, licht, de spoorwegen en telefoonkabels. De overheid kan in zulke gevallen dan zelf de exploitatie ter hand nemen of de prijs reguleren. Ook kan het besluiten om de exploitatie aan één producent te gunnen.

Daarentegen kan de overheid in andere gevallen juist besluiten om monopolies te beschermen. Dit kan het geval zijn wanneer men een hoog bedrag in een goed dat ondeelbaar is. Dit is het geval bij goederen die een intellectuele inspanning nodig hebben. Vooral waar het gaat om het produceren en verspreiden van kennis heeft de overheid een rol. Om te voorkomen dat iedereen zonder te betalen gebruik maakt van deze kennis, kan de overheid nader specificeren waar het eigendom ligt. Hiermee krijgt de eigenaar het alleenrecht om een product voort te brengen en wordt voorkomen dat iedereen aan de haal kan gaan met zijn werk.

Niet alleen marktfalen is een reden voor de overheid om in te grijpen. De overheid beoogt ook om de inkomens van hun inwoners rechtvaardig te verdelen en om de algehele economie van het land stabiel te houden. Bij het herverdelen van de inkomens gaat het de overheid erom om de welvaart van een land rechtvaardiger onder diens inwoners te verdelen. De overheid doet dit door bijvoorbeeld mensen die (tijdelijk) geen baan hebben een uitkering te geven. Ook ouderen die niet meer in staat zijn kunnen rekenen op een uitkering van de overheid. Dit zelfde geldt mensen die arbeidsongeschikt zijn geworden. Mensen met een laag inkomen hebben bovendien recht op een veelvoud aan

toeslagen. Denk aan de huurtoeslag, zorgtoeslag en de studiefinanciering. Om alles dit te kunnen betalen heft de overheid sociale premies. Voor zover de sociale premies onvoldoende opbrengen om de sociale zekerheid te betalen, wordt de rest van de sociale zekerheid betaald uit de rijksbegroting (De Kam, Koopmans, & Wellink, 2011, p. 253).

Ondanks de bovenstaande theorieën over wanneer de overheid zou kunnen ingrijpen, is het allerminst zeker dat het ook daadwerkelijk ingrijpt. De vraag of een overheid zich ergens mee mag en kan bemoeien is een normatieve. Uiteindelijk is het aan politici om te bepalen of de overheid ingrijpt, wanneer het dit doet en op welke wijze overheidsingrijpen vorm krijgt. Daarbij is er altijd wel sprake van waardenconflicten. Een liberaal gelooft dat de markt beter in staat is om in de behoefte van burgers te voorzien dan de overheid dat doet. Daarbij is hij bereid om enige marktfalen te accepteren. Een socialist zou daarentegen gelooft dat de markt juist zorgt voor ongelijkheid en meent dat de overheid zorg dient te dragen voor een rechtvaardige welvaartsdeling (De Kam, Koopmans, & Wellink, 2011, p. 63).

Voordat de overheid ertoe besluit ergens in te grijpen dient er dus over voldoende maatschappelijke en politieke steun voor dat voorstel te bestaan. Anders dan bij de markt komen voorkeuren voor overheidsingrijpen niet via een prijs tot stand. In de plaats daarvan kiest de bevolking om de zoveel jaar vertegenwoordigers die namens hen besluit wanneer de overheid ergens op ingrijpt. Hiermee spreekt het volk hun voorkeur uit waar en wanneer de overheid mag ingrijpen.

2.2. De functies van de rijksbegroting

Uiteindelijk komen alle keuzes die de overheid maakt in de begroting tot uitdrukking. Bestebreuer et al. (2004, p. 18) noemt de begroting "*de olie waarop de machine van het budgetmechanisme loopt.*" De begroting vervult vijf functies (De Kam, Koopmans, & Wellink, 2011, pp. 94-95; Bestebreuer, Kraak, & Van der Burg, 2004, pp. 19-20; Goedhart, 1975, p. 342):

1. De staatsrechtelijke functie. Als het parlement akkoord gaat met de begroting, is de overheid gemachtigd om uitgaven te doen en verplichtingen aan te gaan voor het in de begroting staande maximumbedrag.
2. De allocatiefunctie. Logischerwijs zijn politici gebonden aan een financieel plafond. De beschikbare financiële ruimte is nu eenmaal niet oneindig. Hierdoor zijn beleidsmakers dus gedwongen om keuzes te maken in welke beleidsonderwerpen meer geld aan uitgegeven worden en aan welke minder. Zo kan meer geld voor militaire straaljagers betekenen dat er minder geld voor de financiering van docenten wordt gereserveerd.
3. De beheerstechnische functie. De begroting geeft voor ambtelijke diensten duidelijkheid over hoeveel financiële middelen zij dat jaar kunnen beschikken. Bij een mogelijke overschrijding van hun budget dienen zij dit bij de desbetreffende bewindspersoon aan te geven. De politiek verantwoordelijke bestuurder dient dan te beslissen hoe dit gecompenseerd kan worden. Lukt

dit niet, dan moet de bestuurder met de minister van Financiën in overleg om gezamenlijk een oplossing te vinden.

4. De controlefunctie. Dit betreft de mate waarin uitgaven rechtmatig en doelmatig worden uitgegeven. Met rechtmatig wordt bedoeld of de uitgaven daadwerkelijk volgens de afspraken zijn uitgegeven. Doelmatigheid wil zeggen of de uitgaven ook daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het doel dat voor ogen was, en of dit tegen een zo laag mogelijk prijs is gebeurd.
5. De macro-economische functie. De begroting geeft inzicht in de gevolgen van beleid voor de macro-economische ontwikkelingen van ons land. Denk hierbij aan werkloosheidscijfers, de koopkracht en de renteontwikkeling.

Iedere functie komt in de begroting tot uitdrukking, maar de nadruk hoeft niet altijd op al deze functies tegelijkertijd te liggen. Het is per periode afhankelijk welke functies centraal staan in het begrotingsbeleid. Zo stond tussen 1848 en 1927 de staatsrechtelijke functie van de begroting meer centraal. Toen streed het parlement voor het recht om betrokken te worden bij het financieel beleid van de regering. In en na de jaren dertig van de vorige eeuw lag de nadruk van de begroting op de macro-economische functie. De invloed van de overheidsfinanciën op de Nederlandse economie werd almaar groter. Tussen 1927 en 1960 stegen de overheidsuitgaven van 10.3% naar 24.7% van het nationaal inkomen. In de jaren tachtig bleek dat hiermee ook de overheidstekorten stegen tot onwenselijke proporties. Daarnaast constateerde men ook dat overheidsmiddelen slecht door de departementen werden beheerd. Daarom richtte men zich meer op de beheerstechnische en controlerende functie van de begroting. Dit om de tekorten te reduceren en de overheidsfinanciën beheersbaar te maken. Tegenwoordig zijn de overheidsfinanciën beter beheersbaar en slonk de invloed van de begroting op de Nederlandse economie. Daardoor verschoof de focus van het begrotingsbeleid meer naar de allocatiefunctie. Zo werden de laatste jaren diverse pogingen ondernomen om de informatiepositie van het parlement te versterken. Hierdoor kreeg het parlement meer inzicht in de begroting en kan het derhalve tot een betere afweging maken tussen de diverse belangen (Bestebreuer, Kraak, & Van der Burg, 2004, p. 40).

2.3. Begrotingsstelsels

De manier waarop de begroting aan volksvertegenwoordigers wordt gepresenteerd is lang niet eenduidig. In de theorie zijn er ten minste drie manieren om begrotingen op te stellen. Ten eerste bestaat er een stelsel die begroot op de aangegane verplichtingen, het verplichtingenstelsel. Ten tweede kan er begroot worden op wat er daadwerkelijk in en uit de kas vloeit, het kasstelsel. En ten slotte kan de begroting vorm krijgen door alleen de kosten van het verbruik mee te nemen, het batenlastenstelsel (Bestebreuer, Kraak, & Van der Burg, 2004, pp. 24-26; De Kam, Koopmans, & Wellink, 2011, pp. 100-102).

- Het verplichtingenstelsel

Bij een begroting die op basis van aangegane verplichtingen op wordt gesteld, boekt men vanaf het moment waarop een verplichting tot betaling aangaat, het bedrag op de begroting in. Stel het ministerie van Infrastructuur wil in de loop van het jaar 2016 een weg aanleggen, dan moet het af te boeken bedrag al in de begroting voor het jaar 2016 staan, eigenlijk al voordat de contracten zijn getekend. Dit begrotingsstelsel past optimaal bij de staatsrechtelijke en allocatiefunctie van de begroting. De Tweede Kamer kan de keuze om een weg aan te leggen immers nog beïnvloeden of afwijzen. Voor een goede uitoefening van het verplichtingenstelsel is het wel noodzakelijk dat er duidelijkheid bestaat over wanneer de verplichting wordt aangegaan. Zodra de verplichting is aangegaan is de betaling onontkoombaar (Bestebreuer, Kraak, & Van der Burg, 2004, pp. 24-26).

- Het kasstelsel

Wanneer men een kasstelsel hanteert, dan boekt men pas een bedrag in de begroting als dit ook daadwerkelijk uit de kas vloeit. Bij een dergelijke administratie is het duidelijk wanneer men iets uitgeeft. Het nadeel hiervan is dat men geen zicht heeft op de grondslag van deze uitgaven. Zodra een kostenpost op de begroting staat is deze niet meer terug te draaien. Daarom geniet dit stelsel minder de voorkeur als het gaat om de allocatie en staatsrechtelijke functie van de begroting. De Tweede Kamer is nauwelijks in staat om invloed op deze uitgaven uit te oefenen. Daarentegen past deze manier van begroten beter bij de controle functie van de begroting. Het is immers duidelijk waar het geld naar toe gaat (Bestebreuer, Kraak, & Van der Burg, 2004, pp. 24-26).

- Het baten-lastenstelsel

Als men gebruik maakt van het baten-lastenstelsel, dan koppelt men de aankoop van een productiemiddel of overheidsvoorziening met de financiering daarvan. Belangrijk in dit stelsel is de koppeling tussen het vermogen en de resultaatbepaling (saldering tussen de baten en de lasten). Als er een positief resultaat is, groeit het vermogen en als er een negatief resultaat is, slinkt het vermogen. Voor bedrijven is het resultaat vaak de maatstaf voor de doeltreffendheid van beleid.

In dit stelsel is het niet zozeer het moment van aankoop van belang, maar eerder de periode waarin men van de aankoop gebruik maakt. Stel er wordt overgegaan tot de aankoop van een aan te leggen dijk, dan wordt niet het gehele aankoopbedrag in één keer op de begroting geplaatst. In de plaats daarvan wordt het aankoopbedrag gespreid over de periodes waarin men daadwerkelijk gebruik maakt van de dijk, totdat deze is afgeschreven (Tweede Kamer, 2002-2003).

Het voordeel van dit stelsel is dat men een beter inzicht heeft in de daadwerkelijke kosten beleid in vergelijking met de daarvoor geleverde prestaties. Dit is goed om de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid te beoordelen. Het nadeel van dit systeem is dat prestaties van overheidsvoorzieningen zich niet altijd laten uitdrukken in financiële kengetallen. Derhalve is het niet altijd mogelijk om op die manier de doeltreffendheid en doelmatigheid van een overheidsdienst te bepalen (Mol, 2008, pp. 61-62). Bovendien is het überhaupt maar de vraag of het financiële resultaat wel de ultieme maatstaf is bij het bepalen van de doeltreffendheid van overheidsbeleid (Tweede Kamer, 2002-2003).

De tabel hieronder geeft weer op welke manier de hierboven omschreven begrotingsstelsels omgaan met de aankoop van een willekeurig productiemiddel ter waarde van €100 miljoen. Het voorbeeld gaat ervan uit dat in de zomer van 2015 tot de aankoop wordt overgegaan, en dat er in 2016 de betaling plaatsvindt. De totale gebruiksduur van het product is vier jaar.

Bedragen x €1 miljoen	2015	2016	2017	2018
Verplichtingenstelsel	€ 100			
Kasstelsel		€ 100		
Baten-lastenstelsel	€ 25	€ 25	€ 25	€ 25

Tabel 1: Betaling volgens verschillende begrotingsstelsels

Omdat zowel het verplichtingenstelsel als het kasstelsel voordelen bieden voor de administratie van de inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid, hanteert het Rijk het zogenaamde het verplichtingen-kasstelsel. Dit houdt in dat de verplichtingen van het Rijk vooraf worden geraamd inclusief de daarbij horende kaseffecten. Het voordeel hiervan is dat er vooraf inzicht bestaat in de kaseffecten van de vooraf ingeschatte verplichtingen. Dit vergroot de beheersing van de rijksuitgaven. Bovendien is via deze iedere betaling gerelateerd aan een verplichting, wat de staatsrechtelijke functie van de begroting ten goede komt. In termen van doelmatigheid verdient dit stelsel minder de voorkeur. Het is immers nog niet duidelijk hoe bepaalde uitgaven of lasten gedekt worden (Bestebreuer, Kraak, & Van der Burg, 2004, p. 25).

Hoofdstuk 3 Het budgetrecht als principaal-agentrelatie

Om te beoordelen hoe de Tweede Kamer van hun budgetrecht gebruik maakt en welke manieren er zijn om dit te verbeteren, is een analysekader onontbeerlijk. Omdat de relatie tussen de regering en het parlement bij het budgetrecht centraal staat, moet een dergelijk analysekader leiden tot theoretische inzichten in deze relatie. Deze inzichten worden vervolgens gebruikt om een aantal criteria op te stellen om de uitvoering van het budgetrecht door de Tweede Kamer te beoordelen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 70).

Een veel besproken en gebruikte typering om de relatie tussen de regering en het parlement te duiden is de principaal-agenttheorie (Enthoven, 2011; Lupia, 2003; Pollack, 1997; Saalfeld, 2000; Strom, 2000). Deze theorie is nuttig, omdat hiermee de dualistische verhouding tussen regering en parlement optimaal tot uiting komt. Centraal in deze theorie staat de relatie tussen twee nuts maximaliserende actoren die een transactie met elkaar aangaan en de gevolgen daarvan op hun informatiepositie (Enthoven, 2011, p. 198). Dit onderzoek betoogt dat de relatie tussen de regering en het parlement valt te typeren als een principaal-agentrelatie. Dit hoofdstuk begint met een uiteenzetting van de principaal-agenttheorie. De tweede paragraaf spitst deze theorie toe op de politieke context. Tot slot geeft de derde paragraaf empirisch toepasbare criteria om het gebruik van het budgetrecht door de Tweede Kamer te analyseren.

3.1. De principaal-agenttheorie

De wortels van de principaal-agenttheorie liggen bij de economische en bedrijfskundige wetenschappen. Meer specifiek is de principaal-agenttheorie een directe aftakking van de neo-institutionele economie. Deze laatste theorie omvat meerdere theorieën, waaronder de principaal-agenttheorie. Derhalve hebben deze theorieën onder één vast noemer de volgende gezamenlijke kenmerken (Verhoest, 2002, pp. 55-56).

- Actoren streven naar het maximaal benutten van hun eigen belang.
- Actoren handelen op basis van (beperkte) rationaliteit. Dit wil zeggen dat actoren op basis van volledige informatie beslissen of en welke transactie zij aangaan. Vervolgens zullen zij kiezen voor het alternatief dat hen het meeste voordeel oplevert. Doorgaans is dat het alternatief met de minste kosten en de hoogste opbrengst. Echter laat Simon (in Bekkers, 2007, pp. 195-196) zien dat actoren zelden op basis van volledige rationaliteit handelen. Dit komt doordat informatie niet altijd beschikbaar is of alleen tegen zeer hoge kosten. Daarnaast hebben actoren maar een beperkte informatiecapaciteit. Daarom overwegen actoren maar een beperkt aantal alternatieven om tot een besluit te komen. Derhalve streven actoren geen optimale transacties na maar naar bevredigende transacties. Simon spreekt hier dan ook over beperkte rationaliteit.

- Het object van analyse is het menselijk individu, wat men ook wel aanduidt als het methodologisch individualisme. Instituties en maatschappijen bestaan derhalve als een optelsom van individuen. Het bestaansrecht van organisaties is dat in staat zijn bepaalde efficiencyvoordelen te behalen die een individu op zichzelf niet behaalt. Coase (in Hazeu, 2007, p.42) haalt aan dat de toegevoegde waarde van organisaties is dat zij bepaalde transactiekosten, zie hieronder, kunnen verminderen.
- Transacties tussen twee of meerdere actoren komen niet kosteloos en volledig tot stand. Om tot een transactie te komen moeten actoren hiervoor kosten maken. Men spreekt hier ook wel over zogenoemde transactiekosten (Neelen, 1997, p. 63). Voorbeelden van dergelijke kosten zijn onderhandelingskosten, contractkosten en kosten om toezicht te houden (Hazeu, 2007, p. 27).

3.1.1. De kern van de theorie

De principaal-agenttheorie draait om twee actoren die een bepaalde relatie met elkaar aangaan om er zelf beter van te worden. Hierbij delegeert de ene actor, ook wel aangeduid als principaal of opdrachtgever, bepaalde activiteiten aan een andere partij, ook wel aangeduid als agent of opdrachtnemer. De relatie ontstaat doordat de principaal als gevolg van een gebrek aan tijd, kennis of informatie zelf niet in staat deze activiteit uit te voeren of alleen tegen zeer hoge kosten. De agent daarentegen heeft zich in een bepaalde taak gespecialiseerd, waardoor het in staat is de desbetreffende taak efficiënter uit te voeren (Hazeu, 2007, pp. 85-86). In ruil voor zijn werkzaamheden ontvangt de agent een beloning van de principaal. Voorbeelden van een dergelijke principaal-agentrelatie zijn de relaties tussen de patiënt met zijn arts, tussen de aandeelhouders met het management van een bedrijf en tussen de cliënt met zijn advocaat (Neelen, 1997, p. 62).

De relatie tussen de principaal en de agent heeft twee belangrijke kenmerken. Ten eerste streven beide partij primair hun eigen belang na. Als gevolg hiervan hoeft de agent zich niet altijd in het belang van de principaal te gedragen. De principaal wil dat de agent doet wat is overeengekomen, tegen een zo laag mogelijke prijs. Daarentegen streeft de agent naar een zo hoog mogelijke opbrengst tegen een zo laag mogelijke inspanning (Verhoest, 2002, p. 59). Hierbij delft de principaal normaliter het onderspit, omdat de agent als enige informatie heeft over zijn eigen gedrag en motivatie. Daarbij is de principaal niet in staat om het gedrag van de agent te monitoren. Kortom, er bestaat dus een informatieasymmetrie tussen de principaal en agent (Hazeu, 2007, p. 86). Dat is gelijk ook de tweede belangrijke kenmerk van een principaal-agentrelatie. Hierdoor is het voor de agent mogelijk om hun eigen doel na te streven dat ten koste gaat van die van principaal. Met andere woorden, het is voor de agent relatief makkelijk om zich opportunistisch te gedragen.

Het opportunistische gedrag van de agent valt uit te splitsen in twee vormen:

- 1) *Averechtse selectie* ontstaat door het onvermogen van de principaal om voor het aangaan van een bepaalde transactie de motivaties en eigenschappen van de agent waar te nemen. Bij de selectie voor een taak is de agent in staat om bepaalde informatie die voor hem nadelig uitpakt voor de principaal te verbergen. Om zich hier tegen te bewapenen biedt de principaal

een lage prijs voor de diensten of goederen voor de agent. De consequentie is dan dat de agent weinig prikkels heeft om zijn goed of dienst nog aan te bieden. Het ultieme gevaar is dan dat de markt in zijn geheel dreigt te verdwijnen (Hazeu, 2007, p. 57).

Averechtse selectie in de markt voor tweedehands auto's

Een bekend aangehaald voorbeeld van averechtse selectie in de literatuur is de markt voor tweedehands auto's (Hazeu, 2007; Neelen, 1997). Deze markt kenmerkt zich doordat de variatie in kwaliteit van tweedehands auto's zeer groot is. De koper weet niet precies wat de kwaliteit is van de auto die hij wilt kopen. De auto kan mankementen vertonen die op het eerste gezicht niet exact zijn waar te nemen. De verkoper weet wel wat de kwaliteit van de auto is, aangezien hij er al een tijdje mee rijdt. Omdat de verkoper de auto liever kwijt dan rijk is, is het niet in zijn belang om te vermelden dat de auto in zeer slechte staat is. De kans is immers groot dat hij zijn auto niet verkocht krijgt. Echter, zal de koper zich willen beschermen tegen dit soort risico's door een lage prijs voor de auto te betalen. Hierdoor hebben verkopers van goede auto's geen prikkels om deze te verkopen. De consequentie is dus dat de slechte auto's de goede van de tweedehands markt verdrijven. Het ultieme gevolg is dat de markt voor tweedehands auto's verdwijnt, terwijl hier wel vraag naar is.

Bron: Hazeu, 2007

- 2) *Moreel wangedrag* ontstaat nadat de principaal en de agent een overeenkomst hebben gesloten. Moreel wangedrag betekent dat de principaal niet in staat is om het gedrag van de agent in de gaten te houden. Hierdoor is het voor de agent mogelijk om handelingen te verrichten die niet stroken met de belangen van zijn principaal. Met andere woorden, de agent kan de kosten van zijn acties op de principaal afwentelen, terwijl tegelijkertijd wel profiteert van de mogelijke winsten.

Moreel wangedrag in de verzekeringsmarkt

De verzekeringsmarkt is extreem gevoelig voor moreel wangedrag. In een vrije markt kan iedereen die zich indekken tegen een bepaald risico door een verzekeringscontract af te sluiten. Stel dat iemand een autoverzekering afsluit, dan betaalt de verzekerde een vast bedrag aan premies. In ruil daarvoor betaalt de autoverzekeraar de schade die de verzekerde aan zijn auto oploopt. Om winst te maken is het voor de verzekeraar dus van belang dat hij meer geld aan premies binnenkrijgt, dan dat hij aan schadeclaims moet betalen. Het probleem voor de verzekeraar is dat het niet in staat is om kosteloos het gedrag van de verzekerde in te gaten te houden. Het is voor de verzekerde dus aantrekkelijk om na de sluiting van zijn verzekeringscontract roekeloos te rijden. De verzekeraar vergoedt immers de schade. Hij kan zelfs bewust zijn oude en waardeloze auto in de prak rijden, om zo een schadeclaim te ontvangen die hoger is dan de waarde van zijn auto.

Bron: Hazeu, 2007

3.1.2. Sturingsmodellen bij de principaal-agenttheorie

Ondanks het bestaan van de voorgenoemde *agencyproblemen* is het niet zo dat de principaal deze zonder meer hoeft te accepteren. De literatuur benoemt drie manieren hoe de principaal zich tegen deze problemen kan bewapenen (Jensen & Meckling, 1976, p. 308; Verhoest, 2002, pp. 59-60; Hazeu, 2007, p. 64).

De eerste manier is *monitoring*. Dit houdt in dat de principaal stelselmatig het gedrag dan wel de omgevingsomstandigheden van de agent waarneemt, opvolgt en evalueert. Dit levert de principaal informatie op over de geleverde kwaliteit en betrouwbaarheid van de agent zijn presteren binnen de organisatie. Hiermee vermindert de principaal volgens Verhoest de kans dat de agent voorafgaand de transactie hem onvolledig of onjuist informeert. De principaal kan deze informatie vervolgens gebruiken om de resultaten van de agent te vergelijken met die van anderen met een vergelijkbare functie in een soortgelijke omgeving. De agent krijgt dan een prikkel om zijn gedrag af te stemmen met de belangen van de principaal. Ook is deze informatie voor de principaal nuttig bij de onderhandeling over een nieuwe verbintenis met de agent. Hiermee heeft de principaal voorafgaand de transactie een beter beeld wat hij van de agent kan verwachten.

De tweede manier is om de agent bepaalde *prikkels* te geven. De principaal stelt dan een beloning in het vooruitzicht om de agent te prikkelen om zich ergens voor in te spannen. Hiermee probeert de principaal het risico van moreel wangedrag te verkleinen door het gedrag van de agent te beïnvloeden. Dit kan de principaal doen door de aard en omvang van de inspanningen, ofwel de input, te belonen. Hier doen zich echter enkele problemen voor. Ten eerste is dat bij teamprestaties ieders individuele bijdrage lastig is te meten, waardoor de principaal moeite heeft om indicaties voor beloning te stellen. Bovendien is het voor individuen mogelijk om slechte prestaties af te wentelen op de ongunstige omstandigheden. Voorts is het mogelijk dat de agent zich volledig richt op beloningsindicator in plaats van het werkelijke doel van de principaal (Bouma & Van Helden, 1994, pp. 44-46). Een voorbeeld hiervan is dat de principaal de agent beloont naar het aantal uren dat de agent aanwezig is. Het gevaar dreigt dan dat de agent zijn energie steekt in het zoveel mogelijk aanwezig zijn, in plaats van te kijken naar de kwaliteit van zijn prestaties.

De principaal kan ook kiezen om de agent te belonen aan de hand van de waargenomen prestaties. Hiermee creëert de principaal een situatie waarin de agent zich wel naar de belangen van zijn principaal moet gedragen, anders loopt hij het risico om geen beloning te ontvangen (Verhoest, 2002, p. 60). Ook deze manier van belonen is niet geheel zonder problemen. Allereerst zijn de omstandigheden waaronder een bepaald resultaat behaald wordt onderhevig aan enige onzekerheid. Deze omstandigheden zijn niet alleen onzeker, maar ook niet altijd eenduidig door de principaal vast te stellen. Door de beloning van de agent te koppelen met de geleverde prestaties, loopt de agent het risico dat zijn beloning afhankelijk is van onzekere en onmeetbare factoren. Niet altijd zullen agenten bereid zijn om dit risico te dragen (Bouma & Van Helden, 1994, p. 46).

De derde en laatste manier voor de principaal om zich te wapenen tegen opportunistisch gedrag van de agent is door middel van *bonding*. Verhoest (2002, p.60) beschrijft bonding als een soort

verzekering dat de agent geen acties onderneemt die tegen het belang van de principaal ingaan. Dit heeft dikwijls de vorm van contractuele waarborgen, zoals het na laten kijken van de jaarrekening door een accountant of contractuele beperkingen in beslissingsbevoegdheid van de agent (Jensen & Meckling, 1976, p. 325). Mochten er zich toch situaties voordoen waarbij de agent tegen de belangen van de principaal handelt, dan dient hij daarvoor een compensatie aan de principaal te betalen. Om effectief te zijn dient de waarde van deze compensatie hoger te zijn dan de winst van het mogelijke wangedrag. Dit hoeft overigens niet altijd een materiële waarde te hebben. Het verlies van een goede reputatie of het veruïneren van carrièreperspectieven kunnen voor principalen bij de relatie met hun agent als een goed onderpand fungeren (Bouma & Van Helden, 1994, p. 47).

Reactie verzekeringsmarkt op agentproblemen

Ondanks de eerdere constatering dat de verzekeringsmarkt gevoelig is voor agentproblemen is deze markt wel volop in beweging. Verzekeraars weten namelijk succesvol in te spelen op deze situaties. Hazeu (2007, p.58-60) benoemt drie manieren waarop verzekeraars ageren tegen agentproblemen:

1) De verzekeraar doet aan *risicoselectie*. Hiermee probeert de verzekeraar de aanvrager te screenen. Dit kan hij doen door de aanvrager een formulier te laten invullen met daarop allerlei vragen over bepaalde persoonskenmerken. Ook kan hij dit doen door het grofweg onderscheiden van bepaalde doelgroepen waaronder een aanvrager valt. Denk hierbij aan leeftijd, woonplaats of beroep. Afhankelijk van de doelgroep, bepaalt de verzekeraar de premiehoogte.

2) De verzekeraar kan het risico spreiden door een *eigen risico* op te nemen. De verzekeraar is dan verplicht om mee te betalen aan het risico wat hij loopt. Men deelt dan het risico tussen de verzekeraar en de verzekerde. Een manier om dit vorm te geven is dat de verzekeraar pas vanaf een bepaalde hoogte een schadeclaim uitkeert.

3) Tot slot noemt Hazeu de manier van *verplichte solidariteit*. Hierbij is het dus wettelijk verplicht om een verzekering aan te gaan. Het is dan uit solidariteitsoverwegingen gemeenschappelijk gewenst dat de slechte risico's over de goede risico's worden herverdeeld. Denk hierbij aan de verplichte zorgverzekering, waarbij gezonden mee betalen aan de zorg voor de zieken. Hetzelfde geldt voor de verplichte werkloosheidsverzekering. Werkende betalen het inkomen voor diegene die werkloos zijn. Risico's worden dan niet zozeer beïnvloed door slecht gedrag, maar doordat iedereen vatbaar is voor het desbetreffende risico.

De eerste manier kan men zien als een vorm van monitoring: de principaal verzamelt van tevoren informatie over hoe de agent zich zou kunnen gedragen en stemt zijn aanbod hierop af. De tweede maatregel is een manier om de agent te prikkelen door de schade gedeeltelijk op de agent af te wentelen.

3.1.3. Agency kosten

Het implementeren en toepassen van oplossingen voor agentproblemen door de principaal is echter niet kosteloos. Het is zowel voor de agent als voor de principaal onmogelijk om kosteloos zich ervan te verzekeren dat de agent handelt volgens de wensen van de principaal (Jensen en Meckling 1976, p.308). De literatuur onderscheidt drie soorten kosten, die analoog lopen met de mogelijke

oplossingen voor agentproblemen (Jensen & Meckling, 1976, p. 308; Hazeu, 2007, p. 64; Verhoest, 2002, p. 61):

- Monitoringskosten; deze kosten hebben met betrekking op de activiteiten van de principaal om het gedrag van de agent waar te nemen. Voorbeelden zijn het houden van een functioneringsgesprek of het bieden van carrièreperspectief.
- Bondingskosten; dit zijn de kosten die de agent moet maken om de principaal ervan te overtuigen dat hij handelt conform de wensen van de principaal. Een voorbeeld hiervan is de publicatie van een nieuwsbrief of jaarverslag.
- Residuele kosten; dit betreft het verlies van inkomen voor de principaal als gevolg van het verschil tussen de handelingen van de agent en de maximaal nagestreefde doelstellingen van de principaal.

Deze kostensoorten hebben volgens de literatuur een afrijsrelatie met elkaar. Ten eerste stelt Verhoest dat hoe meer de principaal investeert om het gedrag van de agent te monitoren, hoe kleiner de residuele kosten worden. Ditzelfde geldt voor als de agent middelen besteedt om de principaal ervan te overtuigen dat hij de juiste man is op juiste plek. Ook in zulke gevallen leidt dit tot een daling van de residuele kosten. Ook monitorings- en bondingskosten staan in ruilrelatie tot elkaar, zo betoogt Hazeu. Een agent die liever niet heeft dat zijn principaal zijn gedrag in de gaten houdt, zal moeten investeren in een goede reputatie en zal dus bondingskosten moeten maken. Andersom geldt dat als een agent weinig bondingskosten maakt en minder bezig is met een goede reputatie, de principaal het nodig acht het gedrag van de agent meer te monitoren.

3.2. De principaal-agenttheorie binnen de parlementaire democratie

Zoals al in de inleiding naar voren kwam, past men de principaal-agenttheorie ook toe om de relaties binnen de parlementaire democratie te duiden. Ook in deze politieke context is er sprake van een informatieasymmetrie tussen het parlement als principaal enerzijds en de regering als agent anderzijds. Dit brengt problemen met zich mee in termen van verantwoording. Is het parlement nog wel in staat om de regering effectief te controleren? Zeker nu de overheid bij de vorming van beleid niet meer een centrale positie inneemt, maar onderdeel is van een zogenoemd 'beleidsnetwerk' (Rhodes, 2007, pp. 1244-1245; Bovens, 't Hart, & Van Twist, 2012, p. 124; Koppenjan & Klijn, 2004, p. 65). Ook voor het budgetrecht is dit een prangende vraag, aangezien overheidsgeld op deze manier op een steeds grotere afstand van het Rijk terecht komt.

3.2.1. De delegatieketen binnen de parlementaire democratie

Net als in een bedrijfskundige context is de parlementaire democratie georganiseerd door middel van delegatie. Middels het houden van verkiezingen kiest men vertegenwoordigers die namens het volk besluiten nemen die van algemeen belang zijn. De voornaamste reden om dit zo te doen, is omdat het efficiencyvoordelen oplevert. Het zou een chaos worden als miljoenen inwoners zich dagelijks bezig zouden houden met het dagelijks bestuur van een land. Bovendien zou niemand meer tijd over hebben om hun gewone werk op te pakken om zich zo verzekerd te zien van een inkomen. Daarom kiezen zij vertegenwoordigers die hier wel de tijd en competenties voor hebben (Lupia, 2003, p. 34;

Strom, 2000, p. 56). Hiermee fungeert de burger als principaal die een stukje van zijn bevoegdheid overdraagt aan de agent die namens hem in het parlement vertegenwoordigt. Hierbij is anders dan in economische interpretatie van de principaal-agenttheorie veel minder sprake van een transactie tussen twee gelijke actoren die met elkaar een samenwerking aangaan en dat in een contract vastleggen. Wat precies de transactie tussen de kiezer en de gekozene omhelst is veel onduidelijker. Hierbij lijkt op zijn hoogst sprake van een sociaal contract: in ruil voor diens veiligheid en welvaart accepteert de kiezer een autoriteit die gezag over hem uitoefent (Fennema, 2012). Daar komt nog bij dat kiezers en gekozenen alle twee bestaan uit een groep van actoren, in plaats van dat het twee contractpartijen zijn.

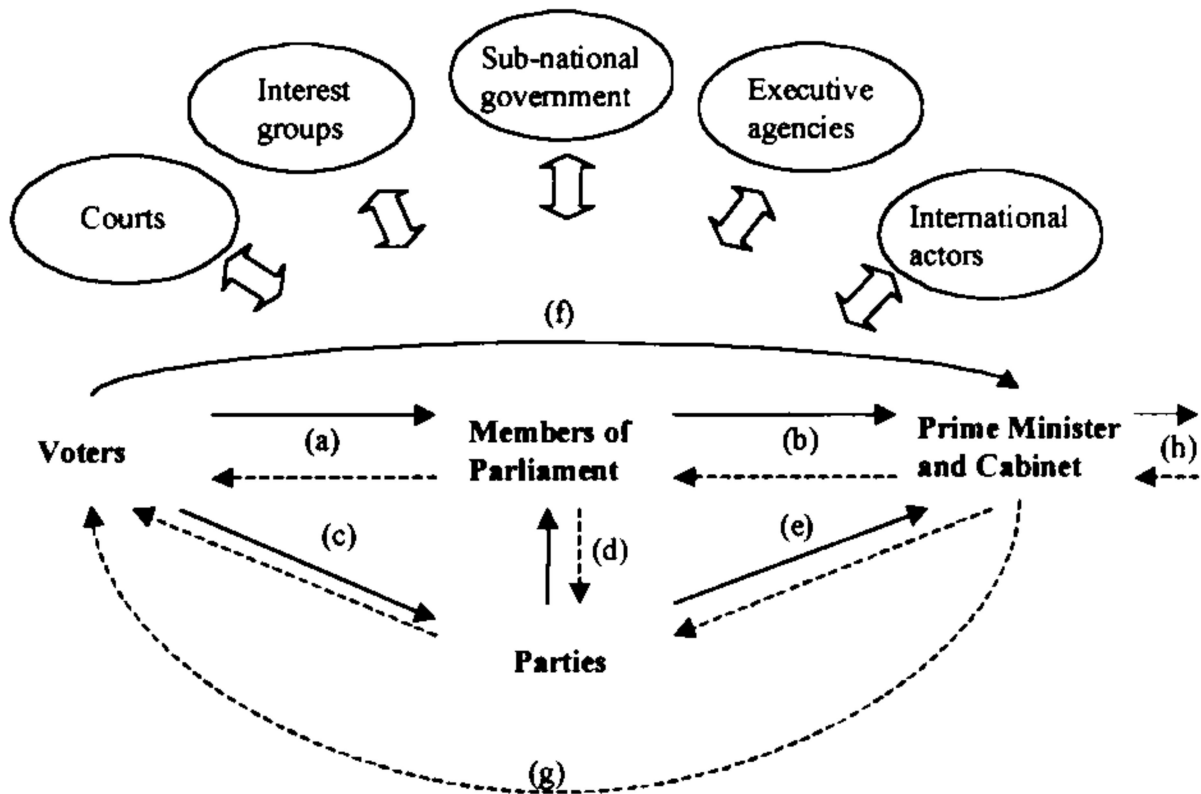
Nadat het volk de samenstelling van het parlement heeft gekozen, dient deze een regering te vormen. In Nederland gebeurt dit doorgaans middels het sluiten van een samenwerkingsverband tussen minimaal twee politieke partijen.¹ Zij sluiten dan een overeenkomst waarin zij afspreken hoe zij het land de komende vier jaar gaan besturen. Vervolgens is het zaak dat iedere partij van de coalitie kandidaten zoekt die geschikt zijn om een ministerschap of staatssecretariaat te vervullen. Deze ministers en staatssecretarissen vormen dan tezamen het kabinet. Het kabinet heeft als belangrijkste taak om het gesloten regeerakkoord tussen de coalitiepartijen uit te voeren. Van zijn voortbestaan is het kabinet afhankelijk van het vertrouwen die het parlement hen geeft. Zodra het parlement het vertrouwen opzegt, kan het kabinet niet doorregeren en vinden er nieuwe verkiezingen plaats. Voorts kan het parlement ook het vertrouwen van een individuele minister of staatssecretaris opzeggen. In dat geval hoeft alleen de desbetreffende minister of staatssecretaris te vertrekken en kan de rest van het kabinet gewoon blijven (Breeman, Van Noort, & Rutgers, 2008, p. 35).

De volgende stap in de delegatieketen is de verdeling van taken onder het kabinet. Het bestuur van een land is verdeeld over meerdere beleidsdomeinen. Deze beleidsdomeinen worden bestuurd door departementen, waar een minister het hoofd van is. Zoals al is beschreven legt iedere minister verantwoording af aan het parlement. In principe bestaat er geen formele hiërarchie tussen ministers, wel fungeert de minister-president als primus interparis: de eerste onder diens gelijke. Hij zit de wekelijkse ministerraad voor en is afgevaardigde bij de Europese Raad van regeringsleiders. De staatssecretaris is politiek verantwoordelijk voor een aantal beleidsterrein die binnen een departement vallen en die niet door een minister vervuld kunnen worden. Net als een minister legt de staatssecretaris individueel verantwoording af aan het parlement. Wel blijft een minister verantwoordelijk voor de handswijze van de staatssecretaris die aan zijn departement is verbonden (Breeman, Van Noort, & Rutgers, 2008, pp. 36-38).

Hiermee is de delegatieketen nog niet ten einde. Het is voor een minister namelijk een onmogelijke opgave om zelf alle wetsvoorstellen zelf te schrijven en te verdedigen. Laat staan dat hij ook nog de

¹ Politieke partijen spelen in Nederland een significante rol, aangezien de partij bepaalt wie verkiesbaar is bij de politieke verkiezingen. Tevens rekruteert de partij kandidaten die in aanmerking komen voor een ministerschap of staatssecretariaat. Hiermee zijn parlementariërs niet alleen agenten van het electoraat, maar ook agenten van de partijtop.

bestaande wetgeving moet uitvoeren. Om dit te doen heeft de minister een ambtenarenapparaat ter beschikking. In eerste instantie laat de minister een aantal taken uitvoeren door zijn ambtelijke top. Deze besteedt vervolgens weer taken uit aan ambtenaren die lager in rang staan. Deze ambtenaren zorgen uiteindelijk voor de implementatie van beleid (Strom, 2000, pp. 268-270). Verder kan de minister er ook voor kiezen om bepaalde verantwoordelijkheden uit te besteden aan zelfstandige bestuursorganisaties, kortweg zbo's, of aan autonome afdelingen die op enige afstand van het Rijk staan (Kickert, 1997). De figuur hieronder geeft de delegatieketen grafisch weer.



Figuur 1: Principaal-agentmodel binnen de parlementaire democratie (uit: Saalfeld, 2000, p.355)

Naast de traditionele verhoudingen binnen de parlementaire democratie laat de figuur nog wat anders zien. Ervan uitgaande dat actoren binnen dit principaal-agentmodel nutsmaximalisatie nastreven, is het gedrag van een parlementariër afhankelijk met de electorale winst die zijn partij verwacht te boeken. Vanwege de dominante positie van de partij op het politieke bestel, speelt partijdiscipline bij Kamerleden een grote rol. Zodra een Kamerlid uit de gratie van een partij is, zal hij voor de volgende verkiezingen waarschijnlijk niet op een verkiesbare plek terecht komen, en zijn Kamerlidmaatschap verliezen. Daarom is de gedachte dat een individueel Kamerlid zijn gedrag evenzeer afstemt op de kans dat hij verder opklimt in de partijhiërarchie. Tot slot spelen bij de relatie tussen regering en parlement ook externe actoren zoals rechtbanken, decentrale overheden en belangengroepen een rol (Saalfeld, 2000, p. 356).

3.2.2. Agentproblemen

Zoals in de paragraaf al naar voren kwam kunnen er belangrijke problemen ontstaan tussen de principaal en zijn agent. Het voornaamste probleem is dat de agent niet doet wat de principaal van hem verwacht. Daarbij is de principaal niet in staat om het gedrag van de agent waar te nemen, waardoor de principaal niet eens weet dat de agent niet doet wat hij wil. Hierbij is er dus sprake van informatieasymmetrie tussen de agent en principaal. Hierdoor ontstaan twee problemen, namelijk averechtse selectie en moreel wangedrag. Deze problemen spelen ook in de relatie tussen het parlement en de regering (Strom, 2003, p. 87; 2000, p. 270; Lupia, 2003).

Averechtse selectie ontstaat doordat beoogde ministers of staatssecretarissen in staat zijn om informatie over hun motivatie of competentie voor het parlement of voor hun partij te verbergen. Hierdoor is de kans groot dat de partijtop of het parlement stelselmatig een ongeschikte bewindspersoon selecteert. Moreel wangedrag speelt wanneer een eenmaal gekozen minister of staatssecretaris ongemerkt afwijkend beleid voert ten opzichte van wat in het regeerakkoord staat.

Kiewiet & McCubbins (in Saalfeld, 2000, p.356 en Enthoven, p.199) betogen dat in de parlementaire context de principaal vier maatregelen kan nemen om de informatievoorziening met de agent te borgen.

- Het opstellen van een contract
- Het toepassen van selectiecriteria
- Toezicht en monitoring
- Het instellen van institutionele checks

1) Het opstellen van een contract

Ten eerste benoemen Kiewiet en McCubbins het opstellen van een contract. In een dergelijk contract wordt afgesproken wat de taken van een agent zijn en welke beloningen hij daarvoor ontvangt. Een voorbeeld hiervan in de parlementaire praktijk is het sluiten van een coalitieakkoord. Voordat een regering zitting neemt is het gebruikelijk dat de politieke partijen die tezamen een regering vormen met elkaar onderhandelen over het te voeren regeringsbeleid. Zodra men een akkoord hierover heeft, worden de resultaten via een coalitieakkoord bekrachtigd. Men beoogt hiermee dat het parlement vooraf enige zekerheid heeft welke koers de regering gaat varen. Andersom geldt dat het coalitieakkoord het kabinet ervan verzekerd dat een meerderheid van het parlement hen steunt. Een ander voorbeeld is dat de regering het parlement jaarlijks een begroting ter goedkeuring voorlegt. Dit garandeert dat het parlement vooraf actief is betrokken waar de regering het door het volk opgebrachte geld aan besteedt.

2) Het toepassen van selectiecriteria

Het tweede instrument van Kiewiet & McCubbins is het toepassen van selectiecriteria op de werving van agenten. Hiermee probeert de principaal een goede agent van een slechte agent te onderscheiden. Derhalve is dit middel dus uitermate geschikt om averechtse selectie te voorkomen. Bij de selectie van ministers en staatssecretarissen spelen politieke partijen een essentiële rol.

Doorgaans benoemt men een minister pas als de partij er zeker van is dat hij of zij hier geschikt voor is. Het is niet ongebruikelijk dat een partij kiest voor een minister die zich heeft opgeklommen in de partijrangen. Dit betekent dat een minister een achtergrond heeft als Tweede Kamerlid, of al geruime tijd actief is in het openbaar bestuur als bijvoorbeeld burgemeester, wethouder, Commissaris van de Koning of gedeputeerde. Hoe precies de benoeming van een minister tot stand komt is niet eenduidig vast te stellen. Enthoven kenmerkt dit proces als *“een ondoorzichtig kaartspel tussen de politiek leiders van de beoogde coalitiefracties.”* De keuze voor een bepaalde persoon als minister hangt veelal af van toeval, persoonlijke banden en politieke uitruil. Hierbij is de rol van het parlement marginaal, aangezien de meerderheid van het parlement via hun politiek leiders zich committeren aan de samenstelling van het kabinet. Bovendien ontbreekt het parlement het recht om een benoeming te vetoën of om een aantredend minister te ondervragen. Een minister blijft tot het eind van zijn ambtstermijn zitten of totdat een meerderheid van het parlement geen vertrouwen meer in de minister heeft.

3) Toezicht en monitoring

Een derde manier om de informatievoorziening tussen parlement en regering te borgen is om deze regelmatig te monitoren. Saalfeld beschrijft dat het parlement twee soorten mechanismes heeft om de regering te monitoren. Ten eerste bestaat er voor de regering de grondwettelijke plicht om het parlement regelmatig te informeren over de voortgang van hun regeringsbeleid. Ten tweede bezit het parlement over een aantal wettelijke instrumenten die het kan inzetten om op eigen initiatief informatie te vergaren over het handelen van de regering of aanverwante organisaties. Voorbeelden zijn het vragenrecht, interpellatierecht en het recht op een parlementaire enquête. Hiermee is het parlement niet alleen afhankelijk van de regering bij het verkrijgen van informatie. De volgende paragraaf gaat dieper in op de instrumenten van het parlement om de regering te controleren.

4) Institutionele checks

Tot slot wijzen Kiewiet & McCubbins op de instelling van bepaalde institutionele arrangementen die de regering moeten controleren. Denk aan bijvoorbeeld het bestaan van de Algemene Rekenkamer. Deze is 200 jaar geleden opgericht om de rechtmatigheid van de overheidsuitgaven te controleren. Tot op de dag van vandaag rapporteert de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer hierover. Daarnaast onderzoekt de Algemene Rekenkamer de mate waarin het regeringsbeleid doeltreffend en doelmatig is. Andere sprekende voorbeelden van dergelijke instituties zijn de Raad van State, de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid en het Centraal Planbureau. Deze organisaties leveren ieder vanuit hun eigen taak en onafhankelijke positie informatie op die parlementariërs kunnen gebruiken bij hun taak om de regering te controleren.

Zoals in de vorige paragraaf naar voren kwam, gaat het nemen van deze maatregelen niet zonder kosten. Als een principaal dus besluit om maatregelen te nemen die het gedrag van de agent monitort, dan verwacht hij de opbrengst groter is dan de kosten die hij moet maken. In de publieke sector is dit nu juist hetgeen wat het lastigst is te bepalen. Anders dan in de private sector is er in de publieke

sector geen sprake van een marktmechanisme. Hierdoor valt het financiële resultaat weg als de belangrijkste determinant voor succes. In plaats daarvan gaat in de publieke sector meer om het bereiken van bepaalde idealen, zoals rechtvaardigheid, gelijkheid of individuele vrijheid, die in sommige gevallen elkaar tegenspreken (Rainey, 2009, pp. 83, 101). Zeker in politieke culturen waar meerdere politieke partijen met verschillende en tegengestelde idealen met elkaar moeten samenwerken, is er sprake van abstracte en niet geconcretiseerde doelstellingen (Waterman & Meier, 1998, p. 175; Verhoest, 2002, p. 67; Rainey, 2009, p. 84). Hierdoor is er in de relatie tussen de principaal en de agent binnen de publieke sector sprake van een *“onvermijdelijk verlies van controle”* (Waterman & Meier, 1998, p. 175). Daarbij is het uiteindelijk een politieke keuze welke instrumenten om agentproblemen op te lossen prioriteit hebben en welke niet. Wat nog meer belangrijk is in de bepaling om maatregelen te nemen ter beteugeling van ongewenst gedrag van de agent, is dat de politieke principaal bij zijn besluit om geen maatregelen te nemen, niet zelf de lasten hiervan draagt. Deze worden afgewenteld op het volk. Politici zullen dit verlies alleen voelen als het publiek hiervan op de hoogte is en het bepaalde politici hierop afrekent door niet op hen te stemmen.

3.3. Kritiek op de principaal-agenttheorie

Net als ieder theoretisch construct is de principaal-agenttheorie ook niet gevrijwaard van kritiek. Zo stelt Schillemans (2010, p. 14) dat de principaal-agenttheorie tot op zekere hoogte contraproductief is. Hij merkt op dat de agent een sterke stimulans heeft voor strategisch opportunistisch gedrag als reactie op de controlemiddelen die de principaal tegen hem inzet. Hoe sterker de monitoring en hoe harder de sancties, des te moeilijker het wordt deze waar te nemen omdat de agent probeert zijn gedrag voor de principaal te verbergen. Zodoende worden de belangtengstellingen tussen de agent en de principaal alleen maar vergroot.

Het tweede kritiekpunt van de principaal-agenttheorie komt van Moe (in Meier & Waterman, 1998, p.178). Hij schrijft dat er in de werkelijkheid nauwelijks sprake is van de simpele relatie waarin één principaal en één agent een contractuele transactie met elkaar aan. In plaats daarvan ziet Moe dat een agent meerdere toezichthoudende principalen heeft. Zeker in het politieke systeem van de Verenigde Staten speelt dit. Bij een uitvoerend orgaan hebben zowel het Congres als de president invloed. Daarbij is dit orgaan dus aan beide instanties verantwoording schuldig. Het probleem is des te complexer omdat beide instanties vaak conflicterende doelen hebben, zeker als de meerderheid van het Congres uit Republikeinen bestaat en de president een Democraat is. Ook in Nederland is er sprake dat meerdere partijen bepaald beleid en de uitvoering daarvan trachten te beïnvloeden. Zodoende is het parlement niet de enige actor die het gedrag van de minister beïnvloedt. Ook actoren zoals de Algemene Rekenkamer, de Ombudsman, de Raad van State en boze burgers die via de (sociale) media aandacht krijgen trachten dit te doen en treden zodoende al dan niet op informele wijze op als principaal van de minister (Schillemans, 2010, pp. 16-17).

Bovendien zijn principalen en agenten allesbehalve uniforme actoren. Binnen agentschappen is er eveneens sprake van belangendivergentie (Waterman & Meier, 1998, p. 181). De Tweede Kamer ziet

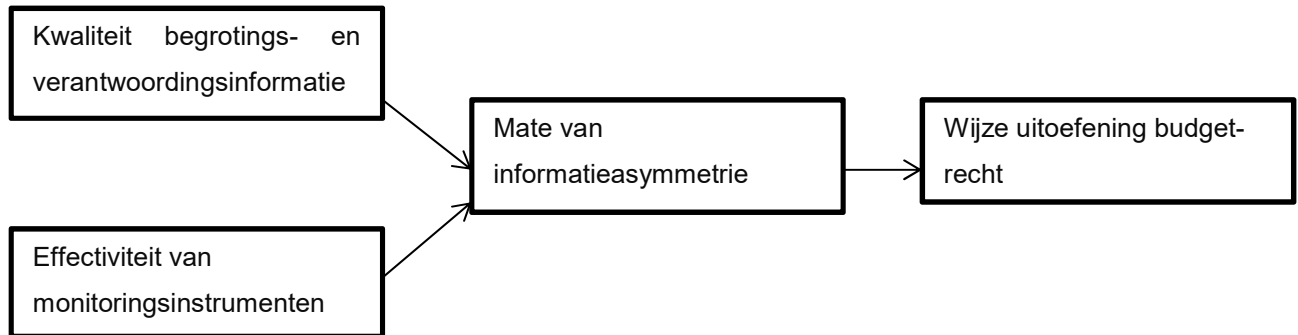
men in de literatuur over de principaal-agenttheorie als een eenduidig orgaan. In de werkelijkheid is de Tweede Kamer een verzameling van verschillende politieke fracties met diverse met elkaar contrasterende doelen. Dit zelfde geldt voor de regering: deze bestaat primair uit bewindspersonen afkomstig van verschillende politieke partijen. Daarbij kan het beleid van de ene minister ten koste van een andere minister. Zo kan de minister van Economische Zaken kiezen om kolencentrales te bouwen om de werkgelegenheid aan te wakkeren. Dit gaat duidelijk ten koste van de minister van Milieu, die juist een luchtvervuiling wil aanpakken.

Het laatste punt van kritiek is dat er niet per definitie sprake hoeft te zijn van tegengestelde belangen tussen de agent en de principaal. Zeker in de publieke sector speelt dit, waar het maken van winst minder belangrijk is en de sector zich meer richt op het maken van beleid. In gevallen waar er overeenstemming is tussen de agent en de principaal over een te voeren beleid, hoeft de principaal minder kosten te maken om de agent in de gaten te houden (Waterman & Meier, 1998, p. 185). Een voorbeeld hiervan is de relatie tussen het kabinet met de coalitiepartijen in het parlement. Zowel de principaal (de coalitiepartijen) alsmede de agent (het kabinet) hebben grotendeels hetzelfde belang, namelijk dat het coalitieakkoord zo goed mogelijk wordt uitgevoerd.

3.4. Het conceptueel model

Het budgetrecht is ook een instrument van het parlement om agentproblemen het hoofd te bieden. In de eerste plaats garandeert het budgetrecht de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de opstelling van de begroting. Daarmee fungeert het budgetrecht als een soort ex ante mechanisme om te voorkomen dat er belangendivergentie ontstaat tussen de minister en het parlement. Men uit dit door middel van het sluiten van een 'contract' tussen de principaal – de Tweede Kamer – en de agent – de minister of staatssecretaris. Ieder jaar stelt de regering begrotingswetten ter goedkeuring aan het parlement voor. Dit zorgt ervoor dat het van te voren duidelijk is wat de minister gaat doen en hoeveel geld hij maximaal mag besteden. Hiermee probeert men te voorkomen dat een minister willekeurig ergens geld aan uit geeft, zonder rekening te houden met de wensen van het parlement. Om dit contract betekenis te geven is een heldere en toegankelijke begrotingspresentatie van doorslaggevend belang. Kamerleden moet immers snappen waar zij goedkeuring aan geven, anders is de parlementaire democratie geen knip voor de neus waard. Daarom zijn gedurende de jaren aanvullende eisen ontwikkeld die voor een heldere begrotingspresentatie moeten zorgen. Dit komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

Verder stopt het budgetrecht niet als het parlement eenmaal instemt met de begroting. Om te garanderen dat de minister voldoet aan de afgesproken voornemens, is het van belang dat het parlement hier op toeziet. Daarom is het belangrijk dat de Tweede Kamer over voldoende toezichts- en monitoringsmechanismen beschikt. Bovendien levert deze informatie input op voor de besluitvorming voor de begroting van volgend jaar.



Figuur 2: Conceptueel model

De figuur hierboven geeft schematisch weer hoe dit onderzoek er conceptueel uitziet. Het uitgangspunt is de uitoefening van het budgetrecht door de Tweede Kamer. De verwachting is dat dit negatief wordt beïnvloed door de mate van informatieasymmetrie tussen de regering en het parlement. Hoe hoger de informatieasymmetrie des te minder is de Kamer in staat zijn budgetrecht goed uit te oefenen, en vice versa. De informatieasymmetrie tussen Tweede Kamer en regering kan vervolgens via twee manieren worden verkleind. Enerzijds via de voorziening van kwalitatief goede begrotings- en verantwoordingsinformatie. Hierbij gaat het vooral om de wijze waarop de begroting aan de Kamer wordt gepresenteerd. Hoe meer Kamerleden zich wegwijs kunnen maken in de begrotingsmaterie en dit ook in de vingers hebben, hoe beter zij in staat zijn om de regering hierop te controleren en te beïnvloeden.

Anderzijds wordt de informatieasymmetrie verkleind door als Kamer de uitvoering van de begroting actief te monitoren. Het is belangrijk dat de Kamer niet afhankelijk is van het kabinet bij het verkrijgen van begrotingsinformatie. Om de informatieasymmetrie te verkleinen is het belangrijk dat de Tweede Kamer in staat om zelf informatie te vergaren over het verloop van de begroting. Hiermee vergroot de Kamer de kans dat mogelijke misstanden die de regering voor het parlement verbergt op te sporen. De Tweede Kamer kan dit doen door additionele informatie van de regering te eisen, maar ook door gebruik te maken van onafhankelijke instituties. De Algemene Rekenkamer is op het gebied van begrotingsinformatie hier meest aansprekende voorbeeld van. Daarnaast zijn ook het Centraal Planbureau en de Raad van State bekende leveranciers van begrotingsinformatie waar de Tweede Kamer gebruik van kan maken.

3.5. Operationalisering

Wat nu nog rest is om de variabelen die in het conceptueel model zijn geïntroduceerd en in het vervolg van dit hoofdstuk nader zijn uitgewerkt, om te zetten in empirisch waarneembare handelingen. Dit is precies wat in deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk aan de orde komt. Om de variabelen in het conceptueel model te operationaliseren maakt dit onderzoek gebruik van het operationaliseringsschema van Van Thiel (2007). Dit wil zeggen dat het operationaliseren in drie stappen gebeurt:

1. De eerste stap is het geven van een definitie van de variabele. Dit is tegelijkertijd een eerste stap om de te onderzoeken variabele af te bakenen.
2. Vervolgens wordt in de tweede stap de verschijningsvormen van iedere variabele bepaald. Men noemt dit ook wel het benoemen van indicatoren.
3. De laatste stap bestaat uit het bepalen van de waarde die bij iedere indicator valt waar te nemen en hoe deze waarde wordt bepaald.

3.5.1. Kwaliteit begrotingsinformatie

Voor dit onderzoek houdt de kwaliteit van de begrotingsinformatie in dat de begroting goed toegankelijk voor alle Kamerleden dient te zijn, zonder dat dit ten koste gaat van de volledigheid en specialiteit ervan. Dit betekent dat de begroting op een dusdanige wijze gepresenteerd wordt, dat Kamerleden zonder een financiële achtergrond zich wegwijs kunnen maken in de begroting. Tevens dient de begroting ook de informatie te bevatten die een Kamerlid noodzakelijkerwijs nodig heeft om deze te controleren en waar nodig te sturen. Om dit te kunnen bepalen zijn de zeven indicatoren van Bestebreur et al. (2004) hierbij van belang.

Indicatoren voor kwalitatief goede begrotingsinformatie zijn de zeven criteria die Bestebreur et al. (2004) hebben opgesteld:

- Eenheid
- Volledigheid
- Doelmatige indeling
- Specialiteit
- Periodiciteit
- Voorafgaande vaststelling
- Openbaarheid

1) Eenheid

De eenheid van de begroting houdt in dat alle uitgaven tegenover alle inkomsten in één document moeten staan. Het vooraf aangeven waar bepaalde inkomsten voor worden aangewend - door bijvoorbeeld te stellen dat bepaalde inkomsten gebruikt worden om een subsidiepot mee te financieren - is niet toegestaan. Dit verhindert dat het parlement een integrale afweging kan maken, waarmee de allocatiefunctie van de begroting in het geding komt.

2) Volledigheid

Volledigheid van de begroting wil zeggen dat alle uitgaven en ontvangsten ook daadwerkelijk in de begroting worden opgenomen. Het is niet toegestaan om uitgaven en ontvangsten tegen elkaar weg te strepen. Belastingontvangsten en de kosten die nodig zijn bij het innen van belastingen zijn dus twee aparte posten, één als inkomstenpost en één als uitgavenpost. Verder betekent volledigheid dat er in principe geen uitgaven en ontvangsten mogen zijn die buiten de begroting om lopen.

Volledigheid houdt ook in dat de begrotingsstukken altijd als één geheel en tegelijkertijd aan het parlement wordt aangeboden. Dit om de staatsrechtelijke en allocatie functie van de begroting te

waarborgen. Als er begrotingsinformatie ontbreekt is het parlement dus niet betrokken bij de besluitvorming van bepaalde uitgaven. Bovendien kan het parlement een andere afweging hebben gemaakt als het de ontbrekende informatie wel had ontvangen.

3) Doelmatige indeling

Bij een doelmatige indeling gaat het erom dat de begroting logisch en overzichtelijk aan het parlement gepresenteerd wordt. Volgens Mol (2008, pp. 172-178) bestaan er drie vormen van begrotingsindelingen. Ten eerste bestaat er de zogenoemde functionele indeling. Hierin is de begroting ingedeeld in de diverse beleidsdoelstellingen. Men maakt hierin een afweging welke beleidsterreinen belangrijk worden geacht. De tweede vorm is de zogenoemde categorische indeling. Deze deelt de begroting naar de aangewende middelen. De begroting is hierbij een afspiegeling van de diverse uitgaven- en kostensoorten binnen een organisatie. Als derde indeling beschrijft Mol de organische indeling van de begroting. Hierin is de begroting ingedeeld naar organisatie-eenheden. Zo is de rijksbegroting opgedeeld in verschillende begrotingshoofdstukken, waarbij ieder departement een eigen hoofdstuk heeft.

De manier waarop het parlement begrotingsstukken gepresenteerd krijgt verschilt. Mocht het parlement een voorkeur hebben voor uitgavenbeheersing dan ligt een organische indeling van de begroting voor de hand. Zo kan het parlement immers zien hoeveel geld er naar welk organisatieonderdeel gaat. Als de het parlement er echter voor kiest om het accent te leggen op de allocatiefunctie dan zal een functionele indeling van de begroting de voorkeur hebben. In dat geval kan het parlement prioriteiten stellen in bepaalde overheidstaken.

4) Specialiteit

Dit begrotingsbeginsel houdt in dat het aantal begrotingsposten en de omschrijving daarvan een geheel overzichtelijk beeld bieden. Dit betekent dat posten niet te groot mogen zijn en niet te abstract mogen worden omschrijven. Als begrotingsposten vaag omschreven worden en bovendien hoge bedragen met zich mee brengen dan weet parlement niet goed waar zij akkoord mee gaan. Dit brengt de staatsrechtelijke functie van de begroting in gevaar. Aan de andere kant is het zo dat begrotingsposten ook weer niet te veel details mogen omvatten. Dit brengt het gevaar met zich mee dat de begroting inflexibel wordt en te veel details zouden bevatten, wat ten koste gaat van de overzichtelijkheid. Het is lastig een balans vast stellen van een complete en overzichtelijke begroting zonder te vervallen in al te veel details. Het hangt van de aard en het belang van het beleidsterrein af wanneer er sprake is van kwalitatief goede en overzichtelijke begrotingsinformatie.

5) Periodiciteit

Hier geldt dat een begroting over een redelijke gestelde tijdvak moet gelden. In Nederland geldt dat het parlement de begroting vast stelt voor één kalenderjaar. Maar binnen een kalenderjaar kunnen er zich wijzigingen voordoen. In het belang van de staatsrechtelijke functie van de begroting is het van belang dat deze wijzigingen zo spoedig mogelijk aan het parlement worden voorgelegd. Voorts dient er niet te veel tijd te zitten tussen de vaststelling van de begroting en de verantwoording daarover. Dit

is belangrijk omdat dan gekeken kan worden of het beleid wel gerealiseerd is. Als de begroting over een lange periode wordt vastgesteld dan bevat de begroting te veel onzekerheden. Men weet immers niet zeker hoe de economie zich over pak en beet tien jaar ontwikkelt. Hierdoor verliest de parlementaire vaststelling van de begroting aan waarde. Bovendien is het lastig zo niet onmogelijk om achteraf te bepalen of het beleid wel is gerealiseerd. Daarnaast kunnen de verantwoordelijke moeilijk ter verantwoording worden gevraagd, omdat ministers en staatssecretarissen meestal na het verstrijken van hun vierjarige termijn al weg zijn.

6) Voorafgaande vaststelling

Het is voor een goede uitoefening van het budgetrecht cruciaal dat de regering geen uitgaven doet voordat deze door het parlement vastgesteld zijn.

7) Openbaarheid

De laatste begrotingsbeginsel is dat de behandeling van de begroting in het openbaar plaatsvindt. Daarnaast moet de begroting voor iedereen op ieder moment te raadplegen zijn. Belangrijk is dat burgers de gelegenheid moeten hebben om hun oordeel te geven over de begroting. Dat betekent dat de begroting niet alleen voor Kamerleden begrijpelijk en toegankelijk moet zijn, maar dus ook voor burgers.

Deze indicatoren worden gemeten door middel van het stellen van vragen aan de financieel specialisten van de Tweede Kamerfracties en deskundigen buiten de politiek op het gebied van overheidsfinanciën. Aan iedere respondent is naar hun mening gevraagd over de mate waarin de Rijksbegroting voldoet aan bovengenoemde punten. Deze vragen zijn algemeen geformuleerd, zie bijlage II voor de interviewvragen. Om uiteindelijk een oordeel te kunnen vellen over de kwaliteit van de begrotingsinformatie worden de meningen van de respondenten bij elkaar gevoegd. Uit deze aggregatie van meningen is uiteindelijk een finalebeeld geschetst van hoe het is gesteld met de kwaliteit van de begrotingsinformatie.

3.5.2. Effectiviteit monitoringsinstrumenten

De effectiviteit van de monitoringsinstrumenten wil zeggen dat de middelen die de Kamer tot zijn beschikking heeft leiden tot een betere informatiepositie van de Tweede Kamer ten opzichte van de regering waar het gaat om de Rijksbegroting. Deze monitoringsinstrumenten kunnen opgedeeld worden in een meer harde staatsrechtelijke dimensie en een zacht informele dimensie. De eerste heeft betrekking op de staatsrechtelijke instrumenten die de Kamer tot zijn beschikking heeft om de regering te dwingen tot het delen van informatie. De tweede dimensie houdt in dat Tweede Kamerleden ook uit andere bronnen kunnen putten om informatie over de begroting te verkrijgen en die minder afdwingbaar zijn.

De eerste indicator om de effectiviteit van de monitoringsfunctie van de Tweede Kamer te meten is de toegang die Kamerleden hebben tot andere informatiebronnen. Het gaat erom dat bij het inwinnen van begrotings- en verantwoordingsinformatie de Tweede Kamer niet enkel afhankelijk is van wat het

kabinet hen stuurt. Daarom is het belangrijk dat Kamerleden in staat zijn om ook andere bronnen te raadplegen om informatie te verkrijgen om de begroting te controleren. Voorbeelden van informatiebronnen zijn universiteiten, onderzoeks- en planbureaus, adviesraden, de media en de andere Hoge Colleges van Staat (de Eerste Kamer, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman). Hoe meer de Tweede Kamer toegang heeft tot deze bronnen, hoe beter dat is voor de informatiepositie van de Tweede Kamer.

Voor het Kamerleden is het lastig zo niet onmogelijk om alle informatie die zij krijgen zelf te verwerken. Daarom is de verwerkingscapaciteit ten aanzien van de begrotings- en verantwoordingsinformatie de laatste indicator om de effectiviteit van de parlementaire monitoringsinstrumenten te meten. Hierbij gaat om de mate waarin Kamerleden worden ondersteund door een ambtelijk apparaat of persoonlijke medewerkers. Een invalshoek is de rol van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven nader toe te lichten. Verder gaat het ook over de keuzes die Kamerleden maken om bepaalde informatie zij tot zich nemen en welke niet. En hoe zij met behulp van informatie tot een bepaald oordeel komen.

3.5.3. Informatieasymmetrie

Er is sprake van informatieasymmetrie tussen de regering en het parlement als de eerste in staat is bepaalde informatie voor de laatste verborgen te houden, te manipuleren of anderszins de informatiestroom met betrekking tot de begroting en de verantwoording te beïnvloeden. Deze informatieasymmetrie tussen regering en parlement is zichtbaar wanneer Kamerleden informatiegebreken herkennen. Volgens Enthoven (2011, p.611) hangt dit samen met de persoonlijke ervaringen en preferenties van het Kamerlid, de dossier waarop ze actief zijn, de informatiecultuur van het betreffende departement en de bewindspersonen die daar de leiding hebben en of het Kamerlid actief is voor een coalitiepartij of voor een partij uit de oppositie. Verder geeft Enthoven de volgende verschijningsvormen van informatiegebreken:

- Overdadige informatie
- Ontijdige informatie
- Gekleurde informatie
- Verhullende informatie
- Ontbrekende informatie
- Selectieve informatie
- Bevoordelen van coalitiepartijen met informatie
- Onjuiste informatie
- Negeren van informatie

3.5.4. Uitoefening budgetrecht

Zoals in de inleiding naar voren kwam vormt het adagium “*No taxation without representation*” de kern van het budgetrecht. Dit betekent dat de volksvertegenwoordiging uiteindelijk bepaalt waar het geld aan uit mag worden gegeven. De regering mag dus pas beginnen met geld uitgegeven als het vooraf de toestemming heeft van het parlement. Bovendien is de regering gebonden aan een

maximumbudget dat bij de behandeling van de begroting is vastgesteld. Daarnaast heeft het parlement het recht om te weten of het geld bij de uitvoering van de begroting zinnig en zuinig wordt besteed (Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, 2015, p. 13).

De mate waarin Kamerleden erin slagen om recht te doen aan het budgetrecht hangt af van het inzicht en de kennis die zij hebben over drie factoren:

- Inzicht in de te bereiken doel van de minister en de mate waarin zij geslaagd deze doelen te bereiken. Hierbij is het belangrijk dat doelstellingen helder worden geformuleerd. Een beproefde methode om de helderheid van een doelstelling te bepalen is de SMART-methodiek. SMART is een acroniem voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.
- Inzicht in de middelen die de minister inzet om zijn of haar te doel te bereiken en of deze middelen daadwerkelijk hebben bijgedragen aan de te bereiken doelstelling. Hierbij kan de SMART-methodiek op worden toegepast.
- Inzicht in de kosten die nodig zijn om bepaalde doelstellingen te bereiken of om bepaalde instrumenten in te zetten.

Hoofdstuk 4 Het budgettaire besluitvormingsproces

In dit hoofdstuk staat het budgettaire besluitvormingsproces centraal. Hoe worden in Nederland beslissingen van budgettaire aard genomen en welke actoren zijn hierbij betrokken? Deze vraag is belangrijk, omdat het een beschrijving geeft van hetgeen waarover in de volgende hoofdstuk een oordeel over wordt geveld. Voordat er echter hierop ingegaan volgt er in de eerste paragraaf een korte historische beschrijving van het budgetrecht. Dit geeft antwoord op de vraag hoe het budgetrecht eigenlijk in Nederland is ontstaan en hoe dit recht zich sindsdien heeft ontwikkeld. In de slotparagraaf komen tenslotte de meer recente ontwikkelingen rondom het budgetrecht aan de orde.

4.1. De geschiedenis van het budgetrecht in Nederland

Deze paragraaf gaat kort in op de ontstaansgeschiedenis van het budgetrecht in Nederland. Een dergelijke analyse helpt om de huidige ontwikkelingen hieromtrent in perspectief te plaatsen en te begrijpen. Het budgetrecht kent een lange historie waarover uitgebreid verslag kan worden gedaan. Echter zal dit onderzoek alleen stilstaan bij de meest elementaire ontwikkelingen van het budgetrecht. Een uitgebreide analyse hierover zou het doel van dit onderzoek voorbij gaan. Voor een uitgebreide analyse verwijst dit onderzoek naar de bestaande literatuur hieromtrent.²

De oorsprong van het budgetrecht ligt in de tijd waarin Nederland nog geen eenheidsstaat was, maar een lappendeken van kleine vorstendommen. Deze vormden tezamen de Republiek der Verenigde Nederlanden, een confederatie van de Zeven Provinciën gebaseerd op de Unie van Utrecht van 1579. Bij de verwerving van de noodzakelijke financiële middelen was de vorst afhankelijk van Provinciale Staten. Dit hield in dat pas na de toestemming van de provinciën over het doel van de uitgaven belasting kon worden geheven.³ Het was dus van te voren duidelijk wat de bestemming was van de geheven belastingen.⁴ Derhalve bestond er dus een sterke koppeling tussen de begroting en de daarvoor geheven belastingen. Belastingen waren om die reden dan ook incidenteel van aard. Dit voorkwam echter niet dat de Republiek in de 17^e eeuw in zwaar weer verkeerde. Dit kwam grotendeels doordat de provinciën niet in staat waren om hun toegezegde bijdrage aan de centrale begroting te leveren. Ook speelde de toegenomen uitgaven op vooral militair gebied een rol. Er was sprake van een gebrek aan centraal gezag en ontbrak er een gemeenschapszin. In 1795 kwam er dan ook een einde aan de Republiek der Verenigde Nederlanden. Daarvoor in de plaats kwam de Bataafse Republiek (Warmelink, 1993, pp. 49-52).

² O.a. Janse de Jonge (1993), Warmelink (1993) en Postma (2006)

³ De Staten-Generaal bestond toen uit de vertegenwoordigers van de verschillende Provinciale Staten die veelal op verzoek van de vorst bijeen kwamen.

⁴ In de literatuur wordt in plaats van belastingen gesproken over beden. Dit waren bijdragen die de vorst vroeg van de graven en hertogen, die een bepaald gebied bestuurden. Deze bedragen werden bijeengebracht door het heffen van belasting.

Vanaf 1795 werd Nederland een eenheidsstaat. Even later werd er in 1798 ook een stelsel van algemene belastingen ontworpen en uitgevoerd. Hiermee werd een eerste stap gezet richting de ontkoppeling van de belastingen en de daaraan verbonden uitgaven. Wel was nog de bepaling opgenomen dat een nieuw in te voeren belasting nooit langer kan duren dan één jaar, indien deze niet wordt vernieuwd. Daarnaast werd in 1798 voor het eerst een 'Algemeene Begroting der Staatsbehoeftens' aan het parlement gepresenteerd. Hiermee verkreeg het parlement, wat de Nationale Vergadering als naam droeg, de zeggenschap over de staatsuitgaven. Hoewel zij niet de mogelijkheid hadden om de begroting te amenderen. Later toen Nederland een Koninkrijk onder Lodewijk-Napoleon werd bleef deze situatie min of meer gehandhaafd. Toen Nederland door Frankrijk werd ingelijfd werden er geen zelfstandige begrotingen van uitgaven meer opgesteld en aangeboden (Postma, 2006; Warmelink, 1993).

Toen Nederland in 1813 bevrijd werd van de Franse overheersing, koos Koning Willem I ervoor om verder te bouwen aan de eenheidsstaat, waarvan de grondslag in de jaren ervoor werd gelegd. De begroting werd in de Grondwet van 1815 gesplitst in twee delen. Het eerste deel betroffen de gewone uitgaven en deze werd voor tien jaar vastgesteld. Het tweede deel van de begroting betroffen de buitengewone uitgaven, waarvan duidelijk was dat die per jaar konden verschillen. Deze begroting werd dus jaarlijks vastgesteld. Door deze splitsing had het Parlement in praktijk weinig invloed op de ontwikkeling van de staatsuitgaven. Dit werd nog eens versterkt doordat de Koning het Amortisatiesyndicaat oprichtte dat zeggenschap had over een belangrijk deel van de uitgaven, namelijk de staatsschuld. Formeel was de taak van het Amortisatiesyndicaat om deze te doen verminderen, maar de Koning gebruikte dit instituut voor de financiering van zijn ambitieuze plannen. Al snel maakte het meer schulden dan dat het oude afloste. Het grootste probleem daarbij was dat de uitgaven van het Amortisatiesyndicaat buiten het zicht van het parlement plaatsvonden. Hierdoor kon de Koning buiten de betrokkenheid van het parlement om zijn beleid financieren. Het was ook niet verwonderlijk dat de staat van de overheidsfinanciën gedurende de regeerperiode van Koning Willem I in een slechte conditie verkeerde. Er waren hoge tekorten, de uitgaven waren te hoog en de inkomsten te laag.

De zeggenschap over de overheidsfinanciën was ook een onderwerp waarover conflict bestond tussen het parlement en de Koning. Dit leidde in het jaar 1839 – ook het jaar waarin België zich van Nederland afscheidde – tot een climax. De tienjarige begroting 1840-1850 wees het parlement af en eiste een herziening van de Grondwet. Die kwam er ook. De Grondwet van 1840 voorzag dat de begroting bestond uit begrotingshoofdstukken die iedere twee jaar afzonderlijk als wetsvoorstel werden behandeld. De splitsing van de begroting in een gewoon deel en een buitengewoon deel werd opgeheven. Verder kwam er een vorm ministeriële verantwoordelijkheid. Wat inhield dat ministers mede een wet ondertekende. En niet geheel onbelangrijk, het Amortisatiesyndicaat werd opgeheven. Dit leidde tot een versterking van de positie van de minister van Financiën, die onder meer verantwoordelijk werd voor het leningen- en schuldenbeleid. Deze herziening leidde ertoe dat Koning

Willem I, die actief betrokken was bij het financieel beleid, aftrad en plaats maakte voor diens zoon Koning Willem II, iemand die hier minder affiniteit mee had.

In de Grondwetherzining van 1848 ligt de basis van het budgetrecht dat ook vandaag de dag nog actueel is. Toen introduceerde de Grondwet de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Dit betekende dat Koning afstand deed van zijn gezag en dit voortaan werd verdeeld tussen de verschillende ministers. Deze werden ieder afzonderlijk verantwoordelijk voor hun eigen beleid en moesten individueel verantwoording aan het parlement afleggen. Voorts bevatte de Grondwetherzining het recht van het parlement om wijzigingen in de begroting aan te brengen. Daarnaast schreef de Grondwet voor dat de begroting op jaarlijkse basis wordt vastgesteld. Sindsdien is het parlementaire budgetrecht in essentie niet meer veranderd. Wel zijn er nog twee arresten van de Hoge Raad die een belangrijke invloed hadden op de ontwikkeling van het budgetrecht. In 1849 besliste de Hoge Raad dat het ontbreken van een begrotingspost een minister niet ontslaat om contractuele verplichtingen met particulieren na te komen. En in 1877 schreef de Hoge Raad voor dat het bestaan van een begrotingspost, hoe gespecificeerd deze ook mag zijn, op zichzelf geen grondslag is voor aanspraken van derden.

In de jaren na 1848 bleek het budgetrecht voor het parlement een krachtig wapen om invloed uit te oefenen op het algemene regeringsbeleid. In de periode tussen 1848 en 1922 vielen er vier kabinetten en werden niet minder dan vijftien individuele ministers naar huis gestuurd, omdat het parlement hun begrotingen verwierp of veelomvattende amendementen aanbracht (Postma, 2006, p. 24). Het parlement nam een controlerende rol aan ten aanzien van de overheidsfinanciën. Het zorgde er vooral voor dat de regering niet teveel uitgaf. Het mag dan ook niet verbazen dat het parlement begrotingen veelal afwees, omdat de regering in hun ogen te veel geld uitgaf. Het budgetrecht werd in die periode ook gebruikt als strijdmiddel voor meer bevoegdheden op het algemene regeringsbeleid. Daar was het budgetrecht een krachtig middel voor, omdat een afwijzing van de begroting werd geïnterpreteerd als een motie van wantrouwen, waardoor een minister zich dus genoodzaakt voel om af te treden.

In de loop van de twintigste eeuw raakten de verhoudingen tussen parlement en regering in een rustiger vaarwater. Door de opkomst van de politieke partijen ontstond er een nieuwe vertrouwensband tussen de regering en de meerderheid van het parlement. Hierdoor koos het parlement ervoor om in plaats van een begroting af te wijzen of te amenderen een motie in te dienen (Postma, 2006, p. 25). De laatste keer dat een begroting werd afgewezen was in 1919. Het parlement eiste toen bezuinigen op het departement van Oorlog die er vervolgens niet kwamen. Uiteindelijk zag de minister van Oorlog zich gedwongen om af te treden.

4.2. De begrotingscyclus

De procedure rondom het opstellen, vaststellen en controleren van de Rijksbegroting wordt aangeduid met de term begrotingscyclus. Deze cyclus kent vier fases: de voorbereiding, vaststelling, uitvoering en verantwoording. In totaal beslaat de gehele begrotingscyclus drie jaar; voorbereiding en

vaststelling in het eerste jaar, uitvoering is het tweede jaar en verantwoording is het derde en laatste jaar. Ieder jaar begint de cyclus steeds opnieuw. Dit betekent dat in één jaar verschillende begrotingsfasen van drie afzonderlijke jaren door elkaar heen lopen. In het voorjaar van 2015 wordt zowel de begroting van het lopende jaar besproken, alsmede de -begroting van het volgende jaar 2016 voorbereidt, als ook verantwoording afgelegd over het afgelopen begrotingsjaar 2014 (Minderman, 2000, p. 88). In deze paragraaf worden de verschillende fasen van de begrotingscyclus nader toegelicht. Het beschrijft de activiteiten die per fase worden ondernomen en beschrijft tevens de problemen in termen van democratische legitimiteit die men bij iedere fase kan ondervinden. Bijlage III geeft deze cyclus grafisch weer.

4.2.1. Voorbereiding

Voordat de regering de begroting op Prinsjesdag aan het parlement aanbiedt, zijn er maanden aan vooraf gegaan om deze op te stellen. De minister van Financiën speelt hierbij een coördinerende rol. Hij onderhandelt met collega-ministers over het al dan niet ophogen van begrotingsposten en kan zelfs weigeren om wetsvoorstellen van zijn collega-ministers in de ontwerpbegroting te zetten. Overigens is het laatste woord hierover aan de ministerraad (Bovend'Eert & Kummeling, 2004, p. 269).

De voorbereiding is vooral een samenspel tussen het ministerie van Financiën en de vakdepartementen. De minister van Financiën maakt de conceptbegroting op basis van enerzijds de economische voorspellingen van het Centraal Planbureau, en anderzijds de inbreng van de vakdepartementen. Hierbij is het streven om één hoofdbesluitvormingsmoment te vinden waarin men een besluit neemt over de bestemming van de netto-uitgaven. Dit moment is bij de Kaderbriefbesluitvorming. Hierbij gaat om de vaststellen van de totaalstanden van de begroting. Dus op dat momenten weten ministeries hoeveel geld zij te besteden hebben.

Nadat de minister van Financiën de Kaderbrief aan de ministerraad voorlegt, dienen de vakdepartementen hun hun primitieve begroting in bij de minister van Financiën, die hiertegen bezwaar kan maken. Dit kan hij doen bijvoorbeeld op grond van de beheersbaarheid of doelmatigheid van de uitgaven. Als daar eenmaal een besluit over is genomen, dan legt de ministerraad in de zogenoemde Julibrief de cijfers voor de komende ontwerpbegrotingen vast. Vervolgens stellen de vakdepartementen hun complete ontwerpbegroting op en sturen deze naar het ministerie van Financiën. De coördinatie van de begroting binnen vakdepartementen is in handen van de directies Financieel-Economische Zaken. Vaak overleggen zij met het ministerie van Financiën, de directie Begrotingszaken, over begrotingszaken.

Tot slot stelt het ministerie van Financiën de Miljoenennota op. Hierin beschrijft de minister van Financiën onder meer de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid, belangrijke economische en maatschappelijke ontwikkelingen en het budgettaire beleid. Uiteindelijk stuurt de minister van Financiën ter advies alle begrotingsstukken, de belasting- en premiestukken en de Miljoenennota naar de Raad van State (Bestebreuer, Kraak, & Van der Burg, 2004, pp. 33-35). Tabel 2 geeft een

chronologische weergave van alle brieven en nota's die rondgaan in de voorbereidingsfase van de begrotingscyclus.

Nota/brief	Omschrijving	Periode van versturen
Rijksbegrotingsvoorschriften	Regelt de inhoud en inrichting van het begrotingsproces.	Ruim één jaar voor aanvang van het begrotingsjaar
Kaderbrief	Besluitvorming over de begroting op hoofdlijnen voor het komende jaar.	Begin april voor aanvang van het begrotingsjaar
Totalenbrief	Minister van Financiën stelt per begroting totaalstand voor de uitgaven vast.	Eind april voor aanvang van het begrotingsjaar
Primitieve begroting	Vakministers dienen de eerste versie van hun ontwerpbegroting bij de minister van Financiën in.	Eind juni voor aanvang van het begrotingsjaar
Julibrief	Ministerraad stelt de cijfers voor komende ontwerpbegrotingen vast.	Medio juli voor aanvang van het begrotingsjaar
Concept-ontwerpbegroting	Vakministers dienen hun complete concept ontwerpbegroting bij de minister van Financiën in.	Begin augustus voor aanvang van het begrotingsjaar
Belastingen en premies	Besluitvorming over de belastingtarieven en premiepercentages.	Medio augustus voor aanvang van het begrotingsjaar
Miljoenennota	Minister van Financiën beschrijft op hoofdlijnen het kabinetsbeleid voor komend jaar.	Eind augustus voor aanvang van het begrotingsjaar
Advies Raad van State	Raad van State adviseert over de begroting, inkomsten en miljoenennota.	Begin september voor aanvang van het begrotingsjaar

Tabel 2: brieven en nota's ter voorbereiding van de begroting (bron: Bestebeur, Kraak & Van der Burg, 2004, p.29)

4.2.2. Vaststelling

Op Prinsjesdag stuurt de regering de miljoenennota en de begroting naar de volksvertegenwoordiging. Op dezelfde dag leest de Koning de troonrede voor aan het parlement. Vanaf dan begint de begrotingsbehandeling tussen de regering en parlement. In deze fase komt het budgetrecht dan ook het meeste tot uitdrukking. Het parlement maakt hier immers de keuze waar het geld aan uitgeven wordt.

Enkele dagen na Prinsjesdag beginnen de Algemene Politieke Beschouwingen. Hierin overlegt de regering met de Tweede Kamer de hoofdlijnen van het regeringsbeleid. De miljoenennota, de Troonrede en de Macro Economische Verkenningen van het Centraal Planbureau staan hierbij centraal. Namens de regering voert de minister-president het woord en de fractievoorzitters spreken namens de politieke partijen die in de Tweede Kamer vertegenwoordigd zijn. Enkele weken later na een diepere bestudering van de begrotingen volgen de Algemene Financiële Beschouwingen. Hierin overleggen de financieel specialisten van de Tweede Kamerfracties met de minister en staatssecretaris van Financiën over het financiële beleid van de regering. In deze grote confrontaties

tussen regering en de volksvertegenwoordiging gaat het om de grote lijnen van het algemene en financiële beleid. Detailvragen over afzonderlijke hoofdstukken worden in deze fase geweerd.

Als de Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen voorbij zijn, dan liggen de financiële kaders vast. Daarna behandelt de Tweede Kamer de afzonderlijke begrotingshoofdstukken met de vakministers die voor dat deel van de begroting verantwoordelijkheid dragen. Voordat een commissie een begroting in behandeling neemt, voert de commissie eerst een begrotingsonderzoek uit. Tijdens een dergelijk onderzoek behandelt de commissie met de desbetreffende minister het financieel beheer van, de controle op en de verantwoording over het afgelopen begrotingsjaar. Tevens bespreken zij de artikelen van het begrotingswetsvoorstel. Door het begrotingsonderzoek krijgt de commissie een helder inzicht waar het geld van het desbetreffende departement aan wordt besteed en hoe dit financieel wordt gedekt. De Commissie voor de Rijksuitgaven heeft hier een coördineerde en ondersteunde rol bij. Men streeft ernaar om het begrotingsonderzoek binnen een maand af te ronden (Janse de Jonge, 1993, p. 469).

Na het begrotingsonderzoek vindt er een openbaar debat plaats waarin de Kamercommissie en de vakminister de departementale begroting bespreken. Voorafgaand het debat kunnen er amendementen en begrotingswetsvoorstellen worden ingediend en tijdens het debat worden Kamerleden in de gelegenheid gesteld om moties in te dienen. Het (plenaire) debat wordt afgesloten met de stemmingen over de ingediende moties en amendementen. Daarna of tegelijkertijd stemt de Tweede Kamer over de artikelen en beweegredenen van het begrotingswetsvoorstel. Tot slot volgen de stemmingen over het gehele begrotingswetsvoorstel.

Activiteit	Omschrijving	Periode
Prinsjesdag	De minister van Financiën presenteert de begroting aan het parlement en publiek inclusief miljoenennota.	Iedere derde dinsdag van september voor de start van het begrotingsjaar
Algemene Politieke Beschouwingen	De minister-president verdedigt tegenover de Tweede Kamer het algemene regeringsbeleid	Meestal de dagen vlak na Prinsjesdag
Algemene Financiële Beschouwingen	De minister en staatssecretaris van Financiën verdedigen hun financiële beleid ten overstaan van de Tweede Kamer.	De week na de Algemene Politieke Beschouwingen
Vorbereidend begrotingsonderzoek	De Tweede Kamercommissies voeren feitelijke onderzoeken uit naar de voorgestelde begrotingsartikelen en het financieel beheer van de afgelopen begroting.	Halverwege september tot en met halverwege oktober voorafgaand het begrotingsjaar
Begrotingsbehandelingen	De vakministers verdedigen individueel hun eigen departementale begroting tegenover de fractiespecialisten vanuit de Tweede Kamer.	Vanaf oktober tot en met het Kerstreces

Tabel 3: begrotingsbehandeling Tweede Kamer (bron: Janse de Jonge, 1993, p.467-470)

De rol van de Eerste Kamer is bij de behandeling van de begroting anders dan die van de Tweede Kamer. De belangrijkste reden hiervoor is dat de Eerste Kamer niet het recht bezit om amendementen

aan te brengen. Dit houdt in dat de Eerste Kamer begrotingshoofdstuk in zijn geheel goed- of afkeurt, een middenweg is er niet (Diamant & Van Emmerik, 2013, p. 99). Net als in de Tweede Kamer vinden ook in de Eerste Kamer de algemene politieke beschouwingen plaats. De Eerste Kamer begint hier doorgaans eind november mee. De focus van de algemene beschouwing ligt niet zozeer bij de behandeling van de begrotingshoofdstukken, maar meer bij het door de regering gevoerde beleid. Na de algemene en financiële beschouwingen behandelt de Eerste Kamer de begrotingshoofdstukken. Net als bij de behandeling in de Tweede Kamer, bereiden de commissies de plenaire behandeling voor (Warmelink, 1993, pp. 191-195). Wel is het zo dat de vaststelling van de begroting door de Eerste Kamer vrijwel nooit voor 1 januari plaatsvindt. Dit omdat de Tweede Kamer doorgaan pas vlak voor het kerstreces klaar is met de begrotingsbehandeling en deze vast stelt. In een dergelijk geval schrijft de Comptabiliteitswet artikel 23 voor dat de regering toch uitgaven mag doen. De hoogte van het maximaal uit te geven bedrag is dan vier twaalfde deel van een begrotingsartikel die in het voorgaande jaar is geautoriseerd (Diamant & Van Emmerik, 2013, p. 99). Mocht het zo zijn dat de Eerste Kamer voor 1 mei van het begrotingsjaar nog steeds de begroting niet heeft geautoriseerd, dan wordt de begroting zonder schriftelijke voorbereiding en zonder hoofdelijke stemming aanvaard (Janse de Jonge, 1993, p. 372).

4.2.3. Uitvoering

Nadat het parlement de begroting voor het komend jaar heeft goedgekeurd, kan de uitvoering van de begroting beginnen. Centraal in dit onderdeel van de begrotingscyclus staat de handhaving van het budgettaire kader. Het heeft immers niet zo veel zin om een begroting op te stellen als bij de uitvoering daarvan de kader straffeloos kunnen worden overschreden (De Kam, Koopmans, & Wellink, 2011, p. 107). Als er een wijziging in begroting plaatsvindt, moet deze ter goedkeuring aan het parlement worden aangeboden. Deze wijzigingen komen geregeld voor. Bestebreuer et al. (2004, p.91-94) omschrijven drie soorten begrotingsmutaties, namelijk:

1. Ten eerste kunnen *exogene factoren* leiden tot begrotingsmutaties. Externe factoren die buiten de invloed van het departement liggen veroorzaken dan begrotingsoverschrijdingen. Een voorbeeld hiervan is wereldwijde financiële crisis die zich vanaf 2008 voltrok. In de miljoenennota voor het jaar 2009, die precies één dag voor de val van de Lehman Brothers werd uitgegeven, hield men rekening met een financieringsoverschot van 1,2% van het bbp. Als gevolg van de wereldwijde financiële crisis die volgde op de val van de Lehman Brothers, is het financieringsoverschot van 1,2% omgeslagen in een financieringstekort van maar liefst 5,3% van het bbp (Minister van Financien, 19 mei 2010).
2. Ten tweede kunnen er begrotingswijzigingen plaatsvinden als gevolg van een *beleidswijziging*. Men kan nieuw of aanvullend beleid formuleren die bij de opstelling van de begroting nog niet werden voorzien. Het gevolg hiervan is dat de financiële stromen veranderen. Deze verschuivingen kunnen binnen de begroting van een departement plaatsvinden, maar tussen begrotingen van departementen. Een voorbeeld hiervan is dat de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met €30 miljoen wordt verhoogd als gevolg van een aangenomen motie om meer taallessen te geven bij de inburgering van nieuwkomers (Tweede Kamer, 1999-2000).

3. Tot slot kunnen begrotingswijzingen ook van *technische aard* zijn. Denk hierbij aan loon- en prijsbijstellingen en overboeking van begrotingsartikelen van het ene naar het andere departement.

De minister van Financiën informeert de Tweede Kamer minimaal vier keer in het jaar over de voortgang van de algehele begroting. Dat doet hij middels het sturen van vier nota's, de Voorjaarsnota, de Vermoedelijke Uitkomsten, de Najaarsnota en de Voorlopige Rekening, zie Tabel 4 voor een toelichting.

De minister van Financiën verstuurt, mede namens zijn collega-ministers, de hierboven omschreven nota's ter informatie naar de Tweede Kamer. Deze nota's hebben een samenvattend en informerend karakter. Weliswaar bespreekt en discussieert de Kamer deze nota's, maar formeel gezien legt zij deze niet vast. Ook kunnen hier geen amendementen aan worden toegevoegd. Wel kan de Kamer naar aanleiding van de nota's moties indienen (Bestebreuer, Kraak, & Van der Burg, 2004, p. 29).

Waar het gaat om wijzigingen in de begrotingen, worden deze alvorens de wijziging plaatsvindt ter goedkeuring aan het parlement voorgelegd. Hiermee autoriseert het parlement de aangebrachte wijzigingen in de begroting. Dit gebeurt in de zogenoemde supplettoire begrotingswetten. Meestal worden deze tegelijkertijd met het verzenden van de Voor- en Najaarsnota aan het parlement verzonden. Overigens kan de Tweede Kamer, anders dan bij de vaststelling van de begroting, op eigen initiatief supplettoire wetten indienen. De laatste begrotingswijzigingen worden via de Slotwet aan het parlement aangeboden. Deze slotwetten worden pas ingediend als het begrotingsjaar voorbij is. Derhalve is hier dus sprake dat het parlement pas achteraf een machtiging tot het doen van uitgaven verleent. Daarom is het belangrijk dat de aard van deze begrotingswijzigingen technisch of boekhoudkundig van aard zijn (Bestebreuer, Kraak, & Van der Burg, 2004).

Het komt wel eens voor de regering bij bepaalde beleidswijzigingen met grote budgettaire gevolgen niet kan wachten op de goedkeuring van het parlement. In zulke gevallen informeert de minister van Financiën het parlement vaak per brief over voorgenomen beleidswijzigingen. Op die manier voorkomt de minister dat het parlement achteraf voor voldongen feiten komt te staan. Hierbij maakt men gebruik van het zogenoemde materiële budgetrecht. Dit materiële budgetrecht is geen vervanging van het formele budgetrecht. De begrotingswijziging moet achteraf alsnog via een supplettoire wet ter goedkeuring aan het parlement worden aangeboden. In de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan.

Nota	Omschrijving	Periode van versturen
Voorjaarsnota	Beschrijving van begrotingsmutaties tot en met februari, inzichten in belasting- en premieopbrengsten en raming EMU-saldo + schuld. Tegelijkertijd worden er supplettoire begrotingen ingediend.	Uiterlijk 1 juni van het begrotingsjaar.
Vermoedelijke Uitkomsten	Cijfermatige weergave over het verloop van de begroting tot de maand juni.	Tegelijkertijd met de miljoenennota, derde

		dinsdag van september van het begrotingsjaar.
Najaarsnota	Beschrijving van begrotingsmutaties tot en met september, inzichten in belasting- en premieopbrengsten, en raming EMU-saldo + schuld. Tegelijkertijd worden er suppletoire begrotingen ingediend	Uiterlijk 1 december van het begrotingsjaar.
Voorlopige Rekening	Beschrijving realisatie rijksbegroting op hoofdlijnen.	Omstreeks februari na afloop begrotingsjaar.

Tabel 4: Overzicht budgettaire nota's tijdens begrotingsuitvoering (bron: Bestebreuer et al., 2004, p.36-37)

4.2.4. Verantwoording

De begrotingscyclus is nog niet voorbij als het jaar voorbij is. Na afloop van het begrotingsjaar legt de regering namelijk nog verantwoording af aan het parlement over het gevoerde beleid en de gehanteerde bedrijfsvoering. Dit doet het aan de hand van zowel een departementaal jaarverslag, waarbij iedere minister diens beleid en bedrijfsvoering tegenover de Kamer moet verdedigen, als ook een jaarverslag van het gehele Rijk, waarbij de minister van Financiën verantwoording over het gevoerde financiële beleid aflegt. Op derde woensdag in mei overhandigt de minister van Financiën het jaarverslag van het Rijk en de departementale jaarverslagen aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

Voordat het parlement deze verslagen behandelt, controleren de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk, kortweg ADR, deze verslagen. De ADR onderzoekt of de gedane uitgaven rechtmatig zijn besteed. Na afloop hiervan geeft de ADR een accountantsverklaring af. Afhankelijk van het aantal fouten in de aangegane verplichtingen of in de ontvangsten en de uitgaven, geeft de ADR al dan niet een goedkeurende accountantsverklaring af. Doorgaans is dit het geval als minder dan 1% van de aangegane verplichtingen en van de uitgaven en ontvangsten fout zijn. Als dit foutenpercentage hoger dan 1% is dan geeft de ADR een beperkende of zelfs een afkeurende accountantsverklaring, in de gevallen waarin het foutenpercentage hoger dan 3% is. Indien de ADR een goedkeurende accountantsverklaring afgeeft, dan verklaart het dat er sprake is van een getrouwe verantwoording en dat er gehandeld is in overeenstemming met de geldende regelgeving.

De rapporten en de accountantsverklaring van de ADR hebben alleen een intern gebruik. Zij speelt geen rol bij de parlementaire verantwoording van de regering. Die rol is uitsluitend weggelegd voor de Algemene Rekenkamer. Dit is de externe controleur van het Rijk en neemt een onafhankelijke positie in. Ieder jaar onderzoekt de Algemene Rekenkamer de departementale jaarverslagen en het Jaarverslag van het Rijk op hun rechtmatigheid. Zij gaat na of de departementen de middelen juist en overeenkomstig de wens van het parlement hebben besteed. Als de Algemene Rekenkamer onrechtmatigheden vindt, dan kan het bij de desbetreffende minister bezwaar maken. Men noemt dit een "bezwaar van de eerste soort". Daarnaast kan de Rekenkamer ook een bezwaar indien als zij onvoldoende zicht heeft in een departementaal jaarverslag. Dit zijn de zogenoemde "bezwaren van de tweede soort". In beide gevallen is de desbetreffende minister verplicht om deze bezwaren weg te nemen. Uiteindelijk presenteert de Algemene Rekenkamer haar bevindingen in het zogenoemde

verantwoordingsonderzoek, dat zij jaarlijks op iedere derde woensdag in mei aan de voorzitter van de Tweede Kamer overhandigt.

Daarna overleggen eerst de vaste Kamercommissies met hun betrokken minister of staatssecretaris over het departementale jaarverslag en de bevindingen van de Algemene Rekenkamer. Deze overleggen vinden begin juli plaats. Wat volgt is een laatste debat tussen de fractieleiders van politieke partijen met de minister-president en de minister van Financiën over het gevoerde financieel beheer. Uiteindelijk moet dit alles leiden tot het verlenen van decharge van alle ministers. Dit houdt in dat het parlement de betrokken ministers ontslaat van alle verantwoordelijkheden omtrent het gevoerde financieel beheer over een begrotingsjaar. Decharge vindt pas plaats als het parlement de goedkeuringsverklaring van de Algemene Rekenkamer bij het financieel jaarverslag van het Rijk heeft ontvangen. Bovendien dienen alle ingediende slotwetten door het parlement te zijn aangenomen. Daarna spreken de Eerste en Tweede Kamer zich uit voor dechargeverlening.

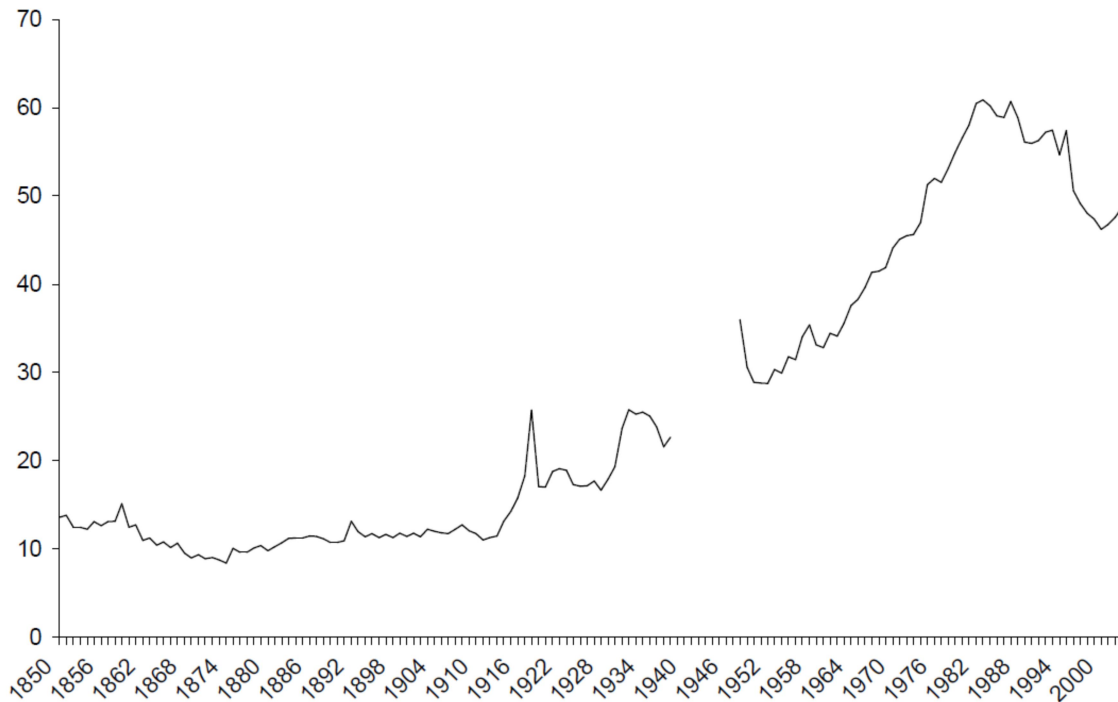
Activiteit	Omschrijving	Periode
Verantwoordingsdag	De minister van Financiën presenteert een drietal documenten: het jaarverslag Rijk, de departementale jaarverslagen en de verantwoordingsbrief. De Algemene Rekenkamer presenteert dan ook diens Verantwoordingsonderzoek.	3e woensdag in mei, na afloop van het begrotingsjaar.
Verantwoordingsdebat	De minister van Financiën verdedigt samen met de minister-president het algemene financiële beleid van de regering tegenover de Tweede Kamer. Dit gebeurt aan de hand van de ingediende jaarverslagen	Medio juni na afloop van het begrotingsjaar
Behandeling departementale jaarverslagen en slotwetten	In commissieverband bespreekt de Tweede Kamer de verantwoording per departement. Daarnaast worden deze en de slotwetten in plenair verband vastgesteld.	Medio juni na afloop van het begrotingsjaar
Decharge	De Tweede Kamer aanvaardt en stelt de financiële verantwoording vast.	Medio juni na afloop van het begrotingsjaar

Tabel 5: overzicht begrotingsverantwoording (bron: Rijksoverheid/verantwoordingsdag, z.j.; Minderman, 2000, p.108)

4.3. De begrotingsdiscipline

In de eerste paragraaf is uiteengezet dat het parlement in de negentiende eeuw een bewakersfunctie had ten aanzien van de Rijksbegroting. Parlementariërs wilden vooral dat de regering niet te veel geld uit zou geven. In de loop van de twintigste eeuw veranderde deze rol fundamenteel. Doordat aan het begin van de twintigste eeuw het censuskiesrecht werd ingeruild voor het algemene kiesrecht, veranderde het electoraat aanzienlijk. Voor politieke partijen werd het om electorale redenen aantrekkelijk om de regering te stimuleren om uitgaven te doen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het parlement steeds meer een rol als stimulator van de overheidsuitgaven ging aannemen. Daar kwam nog eens bij dat de collectieve uitgaven na de Tweede Wereldoorlog als gevolg van de

uitbreiding van de verzorgingsstaat explosief stegen. In 1913 bedroegen de collectieve uitgaven nog maar 11,4% van het bruto nationaal product. In 1983 steeg dit naar een absoluut record van 60,9% van het bruto binnenlands product, zie onderstaande grafiek. Al snel groeide het besef bij beleidsmakers dat er paal en perk moest worden gesteld aan de uit de hand gelopen collectieve uitgaven.



Figuur 3: ontwikkeling collectieve uitgaven vanaf 1850-2006 (Centraal Planbureau, 2006)

Om te voorkomen dat politici onbeperkt voorstellen doen waar de overheid geld aan dient uit te geven, en om de explosieve groei van de collectieve sector enigszins te beteugelen, werd in de jaren 80 van de vorige eeuw voor het eerste regels omtrent de begrotingsdiscipline geïntroduceerd. De eerste minister die dit deed was Onno Ruding, die minister van Financiën was in de periode 1982-1989. Deze periode werd gekenmerkt door budgettaire overschrijdingen en hoge financieringstekorten. Daarom was het volgens Ruding nodig om regels omtrent de budgetdiscipline in te voeren. Deze regels moesten voorkomen dat er overschrijdingen plaatsvonden. En als er eenmaal overschrijdingen plaatsvonden dienen deze adequaat gecompenseerd te worden (Ruding, 1993). Dit houdt in dat een minister individueel verantwoordelijk werd voor de beheersing van de uitgaven op zijn begroting. In het geval van overschrijdingen moeten ministers dat zelf binnen hun eigen begroting zien te compenseren. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan een overschrijding ten laste van een ander begrotingshoofdstuk worden gebracht (Minderman, 2003, pp. 54-56). Ook overschrijdingen met een conjuncturele of autonome oorzaak dienen binnen de departementale begroting worden gecompenseerd. Dit kan ofwel door conjuncturele of meevallers hiervoor te gebruiken, ofwel – in het geval er zich geen meevallers voordoen – door op een andere begrotingspost te bezuinigen. De opvolgers van Ruding, Wim Kok en Gerrit Zalm, werd dit beleid van scherpe handhaving van de begrotingsdiscipline doorgezet.

4.4. Het belang van het regeerakkoord

De rijksbegroting is niet iets waar men jaarlijks nieuw beleid in presenteert. De jaarlijkse begrotingsvoorstellen staan niet op zichzelf, maar vinden hun oorsprong in de plannen die in het regeerakkoord staan (Minderman, 2003, pp. 16-19). Dit is een overeenkomst die meerdere politieke fracties uit de Tweede Kamer met elkaar sluiten over de hoofdlijnen van het te voeren overheidsbeleid voor de komende vier jaar. Normaal gesproken worden deze onderhandelingen gevoerd tussen de (in)formateur, de fractievoorzitters van de deelnemende politieke partijen en de mogelijke bewindslieden van het kabinet. Deze politieke partijen vormen samen de coalitie en deze partijen leveren de leden van het kabinet. Zodoende bindt het regeerakkoord niet alleen de coalitiepartijen onderling, maar ook het aantredende kabinet (Bovend'Eert, 1988, p. 143). Hiermee streeft het kabinet ernaar om zich alvast van de benodigde steun te 'verzekeren' voor hun aankomende beleid (Drees, in Minderman, 2000, p.134).

Naast het overheidsbeleid op hoofdlijnen, gaat het regeerakkoord uitgebreid in op het te voeren financieel-economisch beleid voor de komende vier jaar. Hierin worden zaken besloten als de gewenste ontwikkeling van het financieringssaldo, de omvang van de collectieve lastendruk, de reële uitgavenkaders, de hoogte van de micro-lastendruk, de ontvangsten-ijklatten en de hoogte van de staatsschuld (Minderman, 2000, p. 136). Het uitgangspunt van het regeerakkoord is de Middellange Termijnverkenning die het Centraal Planbureau, kortweg CPB, voor iedere verkiezing publiceert. Hierin voorspelt het CPB de ontwikkeling van de economie en het verloop van de overheidsfinanciën voor de komende vier jaar bij ongewijzigd beleid. Op basis hiervan wordt de budgettaire ruimte voor nieuw te voeren beleid bepaald. Deze ruimte is groter bij gunstige economische voorspellingen, meevallende inkomsten en dalende uitgaven. Vice versa is deze ruimte kleiner bij ongunstige economische voorspellingen, met tegenvallende inkomsten en stijgende uitgaven (De Kam, Koopmans, & Wellink, 2011, pp. 143-145).

Een belangrijk aspect bij het opstellen van het regeerakkoord zijn de regels omtrent het trendmatig begrotingsbeleid. Deze zijn in 1994 door toenmalig minister van Financiën Zalm opgesteld. Het uitgangspunt van het trendmatig begrotingsbeleid is dat op basis van behoedzame economische voorspellingen de beschikbare budgettaire ruimte wordt bepaald. Daarnaast werd er een strikte scheiding aangebracht tussen de inkomsten en de uitgaven. Meevallende inkomsten mogen niet worden aangewend om extra uitgaven te doen en tegenvallende inkomsten mogen niet worden gebruikt voor extra bezuinigingen. Om ervoor te zorgen dat de gestelde doelen omtrent het financieringssaldo wordt behaald, hanteert het kabinet strikte uitgavenkaders. Deze zijn verdeeld in drie zogenoemde budgetdisciplinesectoren: Rijksbegroting in enge zin, Budgettaire Kader Zorg en de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid. Per jaar wordt aan het begin van iedere kabinetsperiode plafonds bepaald waaronder de uitgaven in deze sectoren moeten blijven. Dreigende overschrijdingen dienen in principe binnen iedere sector gecompenseerd te worden (Minderman,

2000, p. 143). Dit draagt voor een belangrijke mate bij aan de beheersing van de uitgaven. Voor de inkomstenkant van de begroting geldt dat mee- of tegenvallende inkomsten in het financieringssaldo worden verwerkt. Het grootste voordeel hiervan is dat dit een stabiliserende werking heeft op de economie. Een ander voordeel van het trendmatig begrotingsbeleid is dat doordat de begroting mee ademt met de conjunctuur, dit niet steeds bijgesteld hoeft te worden. Hierdoor kan men volstaan door op één moment in het jaar te besluiten of er ruimte beschikbaar is voor extra uitgaven (De Kam, Koopmans, & Wellink, 2011, pp. 104, 144).

Het belang van het regeerakkoord is met name vanaf de jaren 80 van de vorige eeuw toegenomen. Minderman (2000, pp. 138-139) betoogt in zijn proefschrift *Tweede Kamer en rijksfinanciën* dat dit met name komt doordat het regeerakkoord steeds meer als saneringsinstrument wordt gebruikt. Toentertijd waren er grote bezuinigingsoperaties nodig als gevolg van de toegenomen budgettaire druk op de overheidsuitgaven. Uit de angst om voor bepaalde maatregelen electoraal gestraft te worden wilde partijen geen individuele verantwoordelijkheid dragen, maar een gemeenschappelijke. Door het sluiten van een regeerakkoord gingen partijen een verbinding aan en is de neiging groter zich aan deze afspraken te houden.

Een tweede reden waarom het belang van het regeerakkoord steeg was dat dit de enige gelegenheid bood om een integrale afwegingen te maken in het regeringsbeleid. Door de striktere hantering van de regels omtrent de budgetdiscipline en toenemende budgettaire druk op de overheidsuitgaven was dit gedurende een regeerperiode niet of maar in een beperkte mate mogelijk. Tijdens de coalitieonderhandelingen ligt alles eigenlijk nog open en is men alleen gebonden aan de economische uitgangspunten die door het CPB zijn voorspeld. Dit proces wordt vergemakkelijkt doordat de onderhandelingen in tamelijke beslotenheid plaatsvinden. De derde en laatste reden voor het toegenomen belang van het regeerakkoord is de koppeling met de meerjarencijfers. Hierdoor werd het mogelijk om per departement aan te geven waar de uitgavenplafonds liggen. Dit draagt bij aan de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven.

Het regeerakkoord komt meestal tot stand nadat er Tweede Kamerverkiezingen zijn geweest en duidelijk is wat de politieke verhoudingen zijn binnen de Tweede Kamer. De eerste stap in het formatieproces is dat de Tweede Kamer één of meerdere informateurs benoemt. Eventueel kan de Kamer besluiten om voorafgaand dit proces verkenners te benoemen, die voorzichtig kijken welke kabinetsformaties mogelijk zijn (Parlementair Documentatie Centrum Universiteit Leiden, z.j.).

De informateur heeft tot taak om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor een te vormen kabinet. Hierbij vinden er onder leiding van de informateur onderhandelingen plaats tussen de verschillende regeringsfracties, die door de fractievoorzitters worden vertegenwoordigd. Als deze onderhandelingen geslaagd zijn en de betrokken partijen het eens zijn over een programma, dan is de taak van informateur ten einde. Wat volgt is dat de Tweede Kamer een formateur benoemt. Hij of krijgt de opdracht om daadwerkelijk een kabinet te vormen door de portefeuilles tussen de partijen te verdelen en bewindslieden te benoemen. Dit proces het sluitstuk van de kabinetsformatie en meestal is de toekomstige Minister-President de formateur. Nadat dit is gelukt, dan worden de leden van het

kabinet, de ministers en staatssecretarissen, bij Koninklijk Besluit benoemt. Vervolgens stelt het nieuw aangetreden kabinet een regeringsverklaring op waarin het verantwoording aflegt over de kabinetsformatie en waarin het programma voor het komende kabinetsbeleid aan de Tweede Kamer voorlegt. Als de Tweede Kamer het niet eens is met het aangetreden kabinet, kan het door middel van een aangenomen motie van wantrouwen aan kabinet weer tot aftreden dwingen (Belinfante & De Reede, 2012, pp. 110-113).

In hetzelfde proefschrift stelt Minderman dat de parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van het regeerakkoord groot is. Ondanks dat het regeerakkoord een informele politieke overeenkomst is zonder juridische grondslag, hoeft het regeerakkoord niet illegitiem te zijn. Zolang de Kamer meer voldoende aanwezig is bij de opstelling ervan. En dat lijkt volgens Minderman het geval te zijn. De Tweede Kamer benoemt immers de (in)formateur, fractievoorzitters van de betreffende partijen voeren de onderhandelingen en het gesloten regeerakkoord wordt door de deelnemende coalitiefracties goedgekeurd. Juist door het toegenomen belang van het regeerakkoord en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij een vormt het regeerakkoord een belangrijk sturingsinstrument van het parlement.

4.5. Parlementaire sturing via het budgetrecht

In deze paragraaf staan de instrumenten centraal die het parlement en met name de Tweede Kamer kunnen inzetten om de begroting te kunnen beïnvloeden. Deze instrumenten hoeven zich overigens niet te beperken tot de monitoring van de begroting alleen. De basis van het budgetrecht ligt in artikel 105 van de Grondwet:

Artikel 105 Grondwet

1. De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij de wet vastgesteld.
2. Jaarlijks worden voorstellen van algemene begrotingswetten door of vanwege de Koning ingediend op het in artikel 65 bedoelde tijdstip.
3. De verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt aan de Staten-Generaal gedaan overeenkomstig de bepalingen van de wet. De door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening wordt aan de Staten-Generaal overgelegd.
4. De wet stelt regels omtrent het beheer van de financiën van het Rijk.

Dit Grondwetsartikel geeft aan dat de begroting jaarlijks in een vorm van een wet naar de Tweede Kamer gestuurd dient te worden. Artikel 65 van de Grondwet geeft aan dat dit ieder gebeurt op derde dinsdag van september. Het budgetrecht wordt in de Comptabiliteitswet 2001 nader uitgewerkt. Deze wet stelt regels omtrent de bevoegdheden en de te volgen procedures met betrekking tot de begroting, het financieel beheer en het toezicht van het de minister van Financiën. Ook regelt de

Comptabiliteitswet 2001 de bevoegdheden, taken en samenstelling van de Algemene Rekenkamer. De Grondwet garandeert dus dat de Tweede Kamer, net als de Eerste Kamer, betrokken is bij de opstelling van de begroting en de verantwoording hierover.

Hague & Harrop (2004, p.258) stellen vast dat het parlement doorgaans drie instrumenten bezit om de regering te monitoren:

- Vragen en interpellaties
- Aanvragen van spoeddebatten en moties van wantrouwen
- Commissieonderzoeken

Parlementariërs maken gebruik van hun *vragenrecht* als van een minister informatie wensen te ontvangen over een bepaald onderwerp. Meestal gebeurt dit door het stellen van schriftelijke vragen. Mondelinge vragen komen ook voor, maar men gebruikt dit meer voor politieke redenen dan om informatie te verkrijgen (Andeweg & Irwin, Government and Politics of the Netherlands, 2009, p. 155). Tweede Kamerleden hebben een vast moment in de week, de dinsdagmiddag, om vragen aan een bewindspersoon te stellen. Mocht het door de minister gegeven antwoord op een vraag niet naar wens zijn, kan het parlement bij voldoende steun⁵ ervoor kiezen om een krachtiger instrument te gebruiken, het *interpellatierecht*. Hiermee vraagt Tweede Kamerlid een debat met een minister aan om hem aan de tand de voelen over een bepaald onderwerp. Daarbij heeft de aanvrager het recht om als eerste een vraag te stellen. Na de beantwoording van de minister, volgt er een debat waar ook andere Kamerleden zich in kunnen mengen. Mocht de Tweede Kamer niet tevreden zijn met de antwoorden van de minister of staatssecretaris dan kan het een *motie* indienen. In zulke gevallen roept de Tweede Kamer de minister op om ergens actie te ondernemen (Belinfante & De Reede, 2012, p. 117). Kamerleden kunnen een motie indienen als vijf andere Kamerleden deze ondersteunen. Een motie is aangenomen als een meerderheid van de Tweede Kamer hier voor stemt. Het staat de regering overigens vrij om deze motie naast zich neer te leggen. Een uitzondering hierop is de *motie van wantrouwen*. Deze resulteert altijd in het aftreden van een minister, de val een kabinet of de ontbinding van het parlement⁶ (Andeweg & Irwin, Government and Politics of the Netherlands, 2009, p. 155). Dit instrument is dan ook het ultieme middel wat parlementen in handen hebben om de regering te controleren (Hague & Harrop, 2004, p. 259).

Verder kunnen Kamerleden kiezen om *spoeddebatten*, in 2011 geldt de term dertigledendebat, aan te vragen om een actuele kwestie met spoed te agenderen. Oorspronkelijk is dit recht bedoeld om als Kamerminoriteit een debat met de minister aan te kunnen vragen. Deze zou er anders niet gekomen zijn, omdat de coalitie hier liever geen debat over heeft en derhalve een interpellatieverzoek blokkeert. Omdat sinds 2004 een interpellatieverzoek ook de steun van minimaal 30 Kamerleden nodig heeft, is het verschil met het interpellatierecht minimaal. Het verschil is nu enkel dat de aanvrager hierbij niet

⁵ Een debat gaat pas door als ten minste 30 Kamerleden de aanvraag van een interpellatie steunen (Belinfante & De Reede, 2012, p. 115)

⁶Overigens staat nergens in de Grondwet vermeld dat de minister of de regering naar aanleiding van een motie van wantrouwen moet aftreden (Andeweg & Irwin, 2009, p.155).

het recht heeft om als eerste een vraag aan de minister te stellen. De waarde van dit debat lijkt nu meer een symbolische. De Kamer onderstreept hier de urgentie en de prioriteit van het onderwerp (Publiekrecht & Politiek, 2011).

Tot slot kan de Tweede Kamer overgaan tot een *parlementaire enquête*. Hiermee stelt de Tweede Kamer een onderzoekscommissie in bestaande uit Tweede Kamerleden die intensief een bepaald onderwerp onderzoekt. Zo stelde de Tweede Kamer een parlementair onderzoek naar de problemen rondom de Fyra. Hierbij is iedereen verplicht medewerking aan dit onderzoek te verlenen. Getuigen moeten voor de commissie verschijnen als zij dit wenselijk achten en worden onder ede verhoord. Weigeren en het plegen van meened is hierbij strafbaar (Belinfante & De Reede, 2012, p. 118). Een minder zwaar middel dat het parlement kan inzetten is het *parlementair onderzoek*. Anders dan bij de parlementaire enquête is hier niks bij wet geregeld. Getuigen hebben dan ook een meer vrijblijvende positie dan bij een parlementaire enquête.

4.5.1. Rol van parlementaire commissies

Parlementaire commissies spelen een belangrijke rol om de informatieasymmetrie tussen de regering en het parlement te verkleinen. Het is voor parlementariërs onmogelijk om zich bezig te houden met alle onderwerpen die de Tweede Kamer behandelt. Daarom bestaan er commissies bestaande uit een beperkt aantal Kamerleden die zich met één bepaald beleidsonderwerp bezig houden. Doorgaans lopen de betrokken beleidsvelden gelijk met het werkveld van een departement. Zo is het werkveld van Tweede Kamercommissie Onderwijs gelijk met die van het ministerie van Onderwijs. Hierdoor ontstaat er dus een grote mate van specialisatie. Hiermee is de Tweede Kamer in staat om gedetailleerde kennis op te doen en hiermee het beleid te controleren (Hague & Harrop, 2004, pp. 250-252). Doorgaans bestaan er drie verschillende typen van parlementaire commissies, zie de figuur hieronder.

Type	Functie	Nederlandse Kamercommissies
Permanente commissies	Vorbereiden en bespreken van wetgeving	Vaste Kamercommissies voor ieder departement
Specialistische commissies	1. Onderzoeken en monitoren van de regering ⁷ 2. Ad Hoc commissies om bepaalde belangrijke onderwerpen te onderzoeken	Commissie voor de Rijksuitgaven, Commissie Wonen en Rijksdienst, Commissie Veiligheidsdiensten, Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip, Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven, Bouwbegeleidingscommissie.
Bemiddelingscommissie	Een gezamenlijke commissie om overeenstemming tussen beide Kamers over wetgeving te bereiken	Politieke voorbereidingsgroepen op het gebied van: Veiligheidsbeleid, mensenhandel, het Stabiliteitsverdrag EU (artikel 13), COSAC en Energie.

Tabel 6: Typen parlementaire commissies (bronnen: Hague & Harrop, 2004, p.251; Andeweg & Irwin, 2009, p.150; Tweede Kamer, z.j.)

Parlementaire commissies spelen in Nederland een belangrijke rol in de voorbereiding van wetgeving. Voordat de Tweede Kamer over een wetsvoorstel stemt, neemt de desbetreffende commissie deze

⁷ Vaste Tweede Kamercommissies zijn veelal ook belast met het onderzoeken en monitoren van de regering.

eerst in behandeling (Saalfeld, 2000, p. 368). Ook bespreekt de commissie de door de minister of staatssecretaris genomen beslissingen of voorgenomen plannen. Bij de behandeling hiervan schakelen commissies veelal de hulp van deskundigen in het veld. Dit kan zij doen door werkbezoeken af te leggen of hoorzittingen te organiseren. Zodoende zijn parlementaire commissies belangrijke fora waarin voor een groot deel beleid vorm krijgt (Hague & Harrop, 2004, p. 252).

Het gevaar van al te specialistische parlementaire commissies is dat er verkokering ontstaat. Hierbij verdedigen Tweede Kamerleden hun sectorale belang ten opzichte van andere specialistische belangen van andere commissies (Andeweg & Irwin, Government and Politics of the Netherlands, 2009, p. 159). De minister van Onderwijs vormt dan een front met de fractiewoordvoerders op dat gebied om bijvoorbeeld zoveel mogelijk budget voor het onderwijs binnen te halen. Daarbij komt dat de parlementaire commissie zijn rol als waakhond hierdoor verliest (Saalfeld, 2000, p. 367).

4.6. Van Operatie Comptabel Bestel naar Verantwoord Begroten

Het is niet vanzelfsprekend dat alle begrotings- en verantwoordingsstukken zonder meer op orde zijn. Medio jaren 80 toen duidelijk werd dat de overheid kampte met grote tekorten en er behoefte was om enorm te snijden in de overheidsuitgaven. Toen werd men er zich ook van bewust dat het toezicht over de administratie en interne controle op de verschillende departementen niet deugden. Onder aanvoering van de toenmalig minister van Financiën Ruding, de Tweede Kamercommissie voor de Rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer is toen de operatie Comptabel Bestel opgezet. Dit hield in dat ministeries hun administratieve organisatie beter op orde moesten brengen. Ten tweede moest een accountantsverklaring ervoor zorgen dat de financiën bij departementen ook daadwerkelijk gecontroleerd werden. Ten derde beoogde de minister de informatievoorziening tussen het ministerie van Financiën, de overige departementen en de Kamer te verbeteren. En tot slot diende de begroting en de daaraan gekoppelde suppletoire begroting toegankelijker worden, zodat de het parlement beter aan zijn budgetrecht kon voldoen (Tweede Kamer, 1985-1986). Het resultaat was de financiële informatievoorziening sterk verbeterde op het gebied van volledigheid, tijdigheid en betrouwbaarheid, waardoor de rechtmatigheid van de overheidsuitgaven op orde was (Enthoven, 2011, p. 201).

Ondanks de succes van de operatie Comptabel Bestel ontstond eind jaren 90 een nieuwe behoefte, namelijk inzicht in het verband tussen beleid, middelen en de te leveren prestaties. Afgeleid uit de New Public Management-beweging ontstond er een behoefte om de overheid meer af te rekenen op prestaties in plaats van alleen te kijken naar de input. Zodoende begon men een nieuwe begrotingssystematiek te ontwikkelen waarin de begroting ingericht werd op basis van de te bereiken maatschappelijke effecten. Deze begrotingssystematiek heette Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording, kortweg VBTB. Conform de nieuwe begrotingssystematiek staan bij de begroting drie vragen centraal, zie ook tabel 7:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

De bedoeling is dat met het beantwoorden van deze vragen het verband zichtbaar is tussen het beleid, de daarvoor benodigde middelen en de in te zetten instrumenten. Men stelt voortaan de begroting vast op basis van doelmatigheid en doeltreffendheid. Bij de verantwoording van de begroting worden dezelfde vragen gesteld, alleen dan in retrospectief (Tweede Kamer, 1998-1999):

- Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
- Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

Begroting	Indicator
W1: Wat willen we bereiken?	Het beoogd maatschappelijk effect dient te worden gespecificeerd met behulp van een effectindicator die een streefrichting bevat, meetbaar en tijdsgebonden is.
W2: Wat gaan we daarvoor doen?	De activiteiten of inzet van instrumenten dienen te worden geoperationaliseerd met behulp van een prestatie-indicator die een streefrichting bevat, meetbaar en tijdsgebonden is.
W3: Wat mag dat kosten?	De programma-uitgaven dienen te zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

Tabel 7: VBTB-vragen (bron: Van Nispen & Posseth, 2006, p.193)

Het resultaat van de transformatie naar resultaatgerichte begroting is in de eerste plaats dat het aantal beleidsartikelen drastisch is teruggedrongen. In 2004 telde de begroting 140 beleidsartikelen, terwijl dit er ooit 800 waren (Tweede Kamer, 2004-2005a). Daarnaast stellen Verheij et al. (2008) dat in korte tijd departementen er grotendeels zijn in geslaagd om hun begroting en verantwoording conform de VBTB-systematiek op te hebben gesteld, zie tabel hieronder. Verder geven Posseth & Van Nispen (2006) aan dat door VBTB-systematiek de toegankelijkheid en beleidsgerichtheid van de begroting is verbeterd. Niet alleen de vermindering van het aantal beleidsartikelen heeft hieraan bijgedragen, ook worden de beleidsprioriteiten en de financiële gevolgen daarvan kernachtiger opgeschreven.

	2004		2008	
	Begroting	Verantwoording	Begroting	Verantwoording
Wat willen we bereiken?	35%	27%	82%	72%
Wat gaan we daarvoor doen?	63%	55%	82%	82%
Wat mag het kosten?	81%	70%	95%	92%

Tabel 8: Vergelijking VBTB-begroting tussen 2004 en 2008 (bron Verheij et al. 2008)

Echter stellen Posseth & Van Nispen ook dat ondanks deze verbeteringen de operatie VBTB maar ten dele is gerealiseerd. De departementen hebben namelijk grote moeite om meetbare en concrete doelstellingen te formuleren. Dit komt enerzijds doordat ambtenaren het lastig vinden om in SMART-termen te denken, en anderzijds is het bij sommige beleidsterreinen gewoon ingewikkeld om een kwantitatief doel te stellen (Enthoven, 2011, p. 202). Daar komt nog eens bij dat de beoogde

maatschappelijke effecten dikwijls het resultaat zijn van politieke onderhandelingen. Om een politiek akkoord te bereiken zijn concrete en afrekenbare doelen niet altijd even wenselijk.

Dat departementen dan toch geslaagd zijn om hun begroting grotendeels via de VBTB-systematiek op te stellen komt doordat departementen de mogelijkheid hebben om uit te leggen waarom zij hun doelstelling niet gekwantificeerd hebben. Doordat het lastig is om beleidsdoelstellingen en de effecten daarvan inzichtelijk te maken, is het moeilijk zo niet onmogelijk om beleid, instrumenten en de kosten te koppelen. Dat is ook iets waar de VBTB-operatie in de ogen van Posseth & Van Nispen niet in slaagde.

Die laatste conclusie werd door de Algemene Rekenkamer verder versterkt. In een 2005 verschenen rapport schrijft de Algemene Rekenkamer dat de beleidsinformatie over de gerealiseerde maatschappelijke effecten, ook wel als outcome betiteld, nog tekort schiet. Zo stelt de Algemene Rekenkamer dat slechts 16% van de doelstellingen een concreet en relevant beeld geeft van de bereikte en beoogde maatschappelijke effecten. Tegelijkertijd is de Algemene Rekenkamer positiever over de beleidsinformatie van de in te zetten prestaties en middelen. De Algemene Rekenkamer constateert dat 56% van de beleidsartikelen een concreet beeld geeft van de beoogde en de behaalde beleidsprestaties. Op de vraag welke middelen nodig zijn om de prestaties en de maatschappelijke effecten te behalen oordeelt de Rekenkamer dat 69% van de beleidsartikelen hier een concreet antwoord op heeft (Tweede Kamer, 2004-2005b; Korsten, 2004).

De VBTB-operatie heeft ook nog een ander nadeel. Bestebreur (2004) schrijft namelijk dat de VBTB-operatie weliswaar gepaard gaat met een reductie van het aantal beleidsartikelen. Maar deze beleidsartikelen zijn op zichzelf een stuk omvangrijker geworden. Zo constateert Bestebreur dat bij de Landbouwbegroting in 2004 een gemiddeld beleidsartikel zo'n 200 miljoen euro omvat, bij Justitie was dit 250 miljoen euro en bij Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties 350 miljoen. Beleidsartikelen bij de begrotingen van Onderwijs en bij Sociale Zaken omvatten zelfs 1 miljard euro. Dit is problematisch, omdat het kabinet binnen beleidsartikelen geld kan verschuiven zonder dat daarvoor toestemming van het parlement nodig is. Hiermee raken parlementariërs de grip kwijt op de uitgaven en informatie, wat leidde tot onleesbare begrotingsstukken (De Jong, Van Beek, & Posthumus, 2013). Kamerleden ervaarden de begrotingsstukken als "*sterk verhalend*" en vonden dat er meer aandacht was voor de gestelde doelen dan voor de budgettaire informatie. Het aantal indicatoren die de doelstellingen moesten ondersteunen groeide naar soms wel 50 per beleidsartikel. Hierdoor konden Kamerleden door de bomen het bos niet meer zien (Korsten, 2004).

Al resumerend heeft de VBTB-operatie weliswaar voor successen gezorgd – meer aandacht voor resultaatgericht werken bij departementen, zichtbaarheid van ontvangsten en belastinguitgaven per begrotingsartikel, toename van de beleidsmatige onderbouwing bij begrotingen – maar dat er nog veel gewonnen kan worden. Met name het ontbreken van een duidelijke koppeling tussen de in te zetten middelen en de uiteindelijke geleverde prestaties was voor het parlement een doorn in het oog. Te

vaak kon het parlement niet vaststellen of de beleidsinzet van de minister daadwerkelijk tot de gewenste maatschappelijke effecten leidde (Schoneveld, 2015).

Deze onvrede leidde ertoe dat het ministerie van Financiën een nieuw experiment begon, genaamd “*Verbetering verantwoording en begroting*.” Tijdens de verantwoording over het jaar 2006 riepen Tweede Kamerleden dat de verantwoording op de begroting meer op hoofdlijnen moest plaatsvinden en dat deze aan politieke relevantie moest winnen. De toenmalig minister van Financiën Bos (2007-2010) besloot toen om bij enkele departementen te werken met beleidsprioriteiten. Dit hield in dat de regering in samenspraak met het parlement een aantal beleidsvelden aanwijst die als topprioriteit werden aangemerkt. Dit leidde ertoe dat de begrotingstukken minder omvangrijk waren, er meer focus in de stukken werden gebracht en dat zowel de begroting als de verantwoording politiek relevanter werd (Tweede Kamer, 2009-2010). Niet geheel onbelangrijk kwam dit ook doordat het verantwoordingsdebat vooraf wordt gegaan met een brief van de minister-president over de al dan gerealiseerde topprioriteiten van het algehele beleid. Bovendien is de minister-president ook bij het verantwoordingsdebat aanwezig, wat het politieke gewicht ervan doet toenemen (Tweede Kamer, 2010-2011). Uiteindelijk was het experiment “*Verbetering verantwoording en begroting*” de opmaat naar weer een nieuwe begrotingssystematiek.

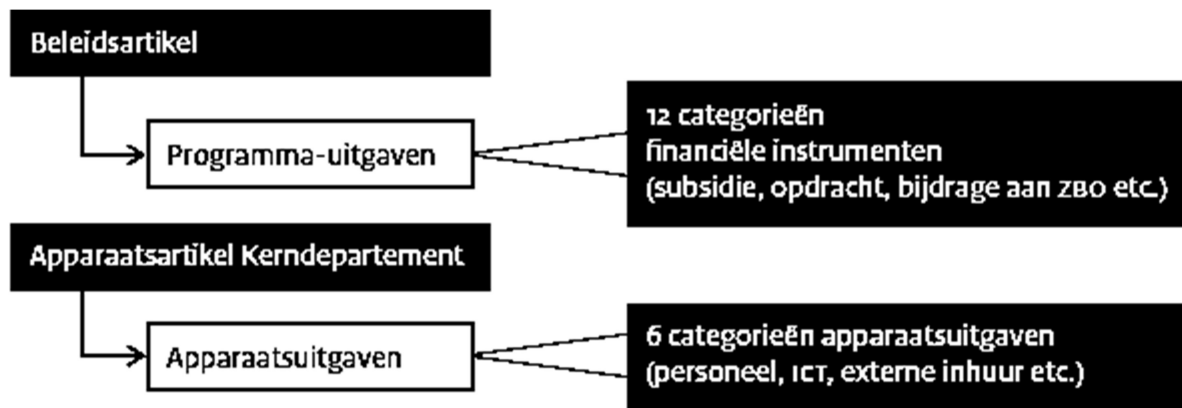
Naar aanleiding van de lessen van de VBTB-operatie en het experiment *Verbetering verantwoording en begroting* introduceerde de toenmalig minister van Financiën De Jager (2010-2012) een nieuwe begrotingssystematiek: *Verantwoord Begroten*, kortweg VB. De bedoeling was de begrotings- en verantwoordingsstukken nadrukkelijker het verband moesten aangeven tussen de ingezette beleidsinstrumenten van een minister en de behaalde prestaties. Het parlement moet een beter inzicht hebben in waar de minister echt voor verantwoordelijk is en op welke punten men de minister op kan afrekenen. Om te bepalen welke informatie hiervoor nodig was werden de drie vragen uit de VBTB-systematiek vervangen door drie andere vragen, zie tabel hieronder.

VBTB	VB
Wat willen we bereiken?	Wat wil de minister bereiken?
Wat gaan we ervoor doen?	Wat gaat de minister daarvoor doen?
Wat gaat dat kosten?	Wat kosten de instrumenten en wat kost het apparaat van de minister?

Tabel 9: Drie vragen bij VB (bron: Tweede Kamer, 2010-2011, p.5)

Twee dingen vallen op bij de presentatie van de begroting volgens de VB-systematiek. De eerste is dat de begroting net als voor de VBTB-operatie nu weer meer informatie bevat over wat de minister besteedt. Het parlement krijgt een volledig inzicht in hoeveel de minister uitgeeft aan bepaalde organisaties, agentschappen en andere instituties om bepaalde maatschappelijke effecten teweeg te brengen, en wat de rol van de minister daarbij is. Deze informatie zorgt ervoor dat het parlement beter zicht heeft op welke punten het de minister op kan afrekenen (De Jong, Van Beek, & Posthumus, 2013, p. 21). Het tweede wat opvalt is dat er een strikte scheiding bestaat tussen beleidsuitgaven en

organisatorische uitgaven. De apparaatskosten worden per departement in één niet-beleidsartikel door het parlement geautoriseerd.⁸ Hiermee worden de kosten voor het maken van en uitvoeren van beleid per departement in één keer inzichtelijk gemaakt. Om te illustreren hoe de begroting volgens de VB-systematiek gepresenteerd wordt, geeft de figuur hieronder de opbouw van een begrotingsartikel weer.



Figuur 4: Begrotingsopbouw conform VB-systematiek (uit: Ministerie van Financiën, z.j.)

Uit een eerste evaluatie van VB blijkt dat de minister van Financiën redelijk tevreden is over hoe de ontwikkeling van de begrotingspresentatie. Hij stelt dat de begrotingen en jaarverslagen nu een beter beeld geven over de financiële consequenties van beleid. Wel geeft de minister aan dat het bij sommige begrotingen nog niet goed mogelijk is om een scherpe koppeling te maken tussen beleid en maatschappelijke effecten (Tweede Kamer, 2014-2015). Schoneveld (2015) is het grotendeel eens met de analyse van de minister. Volgens hem zorgt de VB-systematiek voor een compactere begroting en verantwoording die inzicht geeft over de invloedssfeer van de minister. Dit verbetert de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van de begroting, zo is althans de mening van Schoneveld. Anderzijds geeft Schoneveld toe dat het niet makkelijk is om aan te tonen dat de doeltreffendheid en doelmatigheid zijn verbeterd dankzij het beleid. Daar verandert de VB-systematiek in principe niks aan.

Ook Tweede Kamerlid Duisenberg is het eens met de bevindingen van de minister van Financiën en Schoneveld. Wel geeft hij vijf verbeterpunten aan waarmee de Tweede Kamer beter in staat is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid in kaart te brengen (Duisenberg, 2015):

1. De beleidsmonitor moet een aantal indicatoren bevatten, waardoor meetbaar is wat de minister wil bereiken.
2. De beleidsagenda moet korter en specifieker samenvatten wat de minister gaat doen.
3. Bij investeringen en bezuinigingen moet de financiële informatie inzicht bieden in wat de minister hier specifiek mee wilt bereiken.

⁸ In een niet-beleidsartikel worden alle uitgaven, ontvangsten en verplichtingen opgenomen die geen verband hebben met het realiseren van een beleidsdoel.

4. Om de doeltreffendheid en doelmatigheid vast stellen dienen beleidsdoorlichtingen een zwaar instrument te worden. Beleidsdoorlichtingen hebben als doel onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van één bepaald beleidsonderwerp.
5. Er moet meer structuur in de behandeling van de begroting en de verantwoording. Dit kan geschieden door het instellen van een rapporteurscommissie. Om de objectiviteit en neutraliteit van deze commissie te waarborgen, bestaat deze uit een lid vanuit één van de oppositiepartijen en een lid vanuit één van de coalitiepartijen.

Hoofdstuk 5 De begrotingscyclus in de praktijk

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten uit de interviews verwerkt. Het bestaat uit twee delen. Het eerste deel omvat de reacties van de respondenten op de kwaliteit van de begrotingsinformatie. Het tweede deel beschrijft de reacties van de respondenten op de effectiviteit van de monitoringsinstrumenten.

5.1. De begrotingsbeginselen in de praktijk

Deze eerste paragraaf is toegewijd aan de kwaliteitseisen van de begrotingsinformatie. Aan iedere respondent is hun mening gevraagd over de mate waarin de begroting voldoet aan de in hoofdstuk 3 genoemde begrotingsbeginselen. De resultaten hiervan zijn in deze paragraaf weergegeven. Niet iedere begrotingsbeginsel is even uitgebreid aan de orde geweest tijdens de interviews. De beginselen periodiciteit, specialiteit, doelmatige indeling en voorafgaande vaststelling zijn meer aan de orde geweest dan de beginselen volledigheid, eenheid en openbaarheid. In het laatste hoofdstuk van deze scriptie wordt ingegaan welke gevolgen dit heeft gehad voor het verdere verloop van dit onderzoek.

5.1.1. Doelmatige indeling van de begroting

Bij de doelmatige indeling van de begroting gaat het erom dat deze logisch en helder is ingedeeld. Kamerleden moeten kunnen begrijpen wat er in de begroting staat. Hierbij gaat het niet zozeer om de inhoud van de begroting, als wel hoe de begroting is vorm gegeven.

Uit de interviews komt naar voren dat vijf respondenten een overwegend positief oordeel hebben over hoe de begroting is gepresenteerd. Han Warmelink is met name positief over het gehanteerde kas-verplichtingenstelsel. Volgens hem is deze vrij eenvoudig te hanteren en geeft derhalve een goed inzicht in de uitgaven en inkomsten van de overheid. Hij zegt hierover het volgende:

“De staat hanteert nu een kas-verplichtingenstelsel, wat voor politicus heel makkelijk te begrijpen is, omdat je de uitgaven goed kunt zien. Het werkt in principe hetzelfde als je penningmeester bent van een voetbalvereniging: het is een kwestie van een kasboek bijhouden. Dat is heel overzichtelijk en dat maakt dat de kosten van een beleidsveld makkelijker te beoordelen zijn. Wat een politicus dus goed uitkomt.”

(Warmelink)

Ook Goos Minderman vindt dat de begrotingspresentatie overzichtelijk genoeg is voor Kamerleden om inzicht te hebben in waar het geld aan wordt uitgegeven. Hij geeft aan dat er in de laatste drie decennia enorme verbeterpunten zijn doorgevoerd. De begroting is in de woorden van Minderman veel meer op hoofdlijnen opgesteld en is in vergelijking met dertig jaar geleden minder detaillistisch:

“Toen ik in 1986 in dienst van het ministerie van Financiën trad, was de begroting dramatisch. Toen waren er geen boeken, maar alleen stapels papier. Toen stonden het salaris van iedere ambtenaar erin. Je kunt je voorstellen hoe dik dat was. Dus zeker in de hoofdstuk indeling zijn er enorme verbeteringen doorgevoerd in de presentatie. En ik denk ook dat de Kamer daar wel goed bij gevaren heeft. Het is veel meer op hoofdlijnen. Het is geclusterd. Verkeer en waterstaat had vroeger honderden artikelen en dat zijn volgens mij nu nog maar 11. Het aggregatieniveau is ook hoger. Het is veel meer op hoofdlijnen gekomen, in plaats van detailniveau. Het is dus heel overzichtelijk geworden.”
(Minderman)

Dat de begroting de afgelopen decennia meer op hoofdlijnen aan de Kamer is gepresenteerd beaamt ook Joost van Hofwegen. Hij stelt dat de begroting sinds de invoering van Verantwoord Begroting compacter en leesbaarder is geworden. Het is volgens hem duidelijk waar een minister op kan worden afgerekend. Dat is volgens hem het grootste winstpunt van de operatie Verantwoord Begroten. Doordat door voorheen de begroting ook veel beleidsmatige aspecten op werden genomen, werden begrotingsstuk vaak lijvige stukken, wat de toegankelijkheid ervan niet bevorderde. Dankzij de operatie Verantwoord Begroten zijn de begrotingsstukken compacter geworden, waardoor deze veel beter leesbaar zijn.

Hier zijn de Tweede Kamerleden Henk Nijboer, PvdA en Wouter Koolmees, D66, het mee eens. Henk Nijboer vindt dat de begroting op zich al helder en toegankelijk is en benoemt nadrukkelijk de toelichtingen bij de begroting en de Miljoenennota verhelderend. Volgens hem draait het immers om hoe het kabinet de toekomstige ontwikkeling van de economie ziet en daar wil je als Kamerlid sturing aan geven. Bovendien is het PvdA-Kamerlid bang dat als je de Tweede Kamer met lijvige stukken informeert men door de bomen het bos niet meer ziet. De Tweede Kamer is er volgens hem om op hoofdlijnen het financiële beleid vast te stellen en daar geeft de begroting prima zicht op.

Collega-Kamerlid Koolmees is het hiermee eens. Hij stelt dat de begroting toegankelijk en makkelijk te hanteren. Vooral de online begroting vindt Koolmees een verademing. Met de doorklikmogelijkheid kunnen Kamerleden makkelijk zien hoe het geld wordt besteed. Wel geeft Koolmees toe dat het toch nog een behoorlijke zoektocht om alles zo een-twee-drie te vinden. Men moet wel weten waar het naar op zoek is. Anders kan men makkelijk verdwalen. Zeker Kamerleden die minder met de begroting te maken hebben kunnen dit ervaren:

“Ik moet er wel bij zeggen dat de begroting wel een puzzelwerk is. Je moet het allemaal wel weten waar je bepaalde zaken kunt vinden. Als je dat niet weet, dan kan ik me voorstellen dat het een beetje een doolhof is. Wat dat betreft is de begrotingsbehandeling wel specialistenwerk. Niet iedereen kan op de manier waarop ik als financieel specialist dat doe een begroting doorlichten.”
(Wouter Koolmees)

Naast deze positieve reacties op de wijze waarop de begroting is gepresenteerd, zijn er ook vier respondenten die hier kritischer tegenover staan. Met name Peter Boorsma is niet tevreden over hoe de begroting wordt gepresenteerd. Daarbij wijst hij op de constatering dat in de begroting een scheiding is gebracht in de personele en materiële kosten. Hierdoor geeft de begroting niet weer wat nu de werkelijke kosten zijn van het voeren van beleid op een bepaald onderwerp. Daarnaast wijst Boorsma erop dat men gebruik maakt van een kas-verplichtingenstelsel, waardoor men niet de werkelijke economische lasten ziet die dat jaar zijn gemaakt.

Ook Nico Mol staat kritisch tegenover de begrotingspresentatie. Hij constateert dat begrotingsposten voornamelijk “blackboxen” zijn geworden, die nogal vaag en breed zijn omschreven teneinde de hoeveelheid papierwerk te verminderen. Volgens hem wordt het budgetrecht van de Kamer belemmerd doordat zij geen toegang heeft tot de organisatorische begrotingen die een laag onder de departementale begrotingen zitten. Hij geeft weliswaar aan dat hij begrijpt waarom er destijds is gekozen om het aantal artikelen drastisch te verminderen om ook het papierwerk te reduceren. Maar dit heeft wel geleid dat de Tweede Kamer eigenlijk niet meer zo scherp heeft welke uitgaven er worden gedaan:

“Ik denk dat de gedachte om over te stappen naar de operatie Verantwoord Begroten terecht is. Die gedachtegang kan ik begrijpen: wat is het bedrag en waar gaan we dat bedrag er voor uitgeven. Dat is natuurlijk prima, maar je moet er wel wat voor in de plaats stellen natuurlijk. Men moet wel vat krijgen op die bedragen die er in staan. Ik betwijfel sterk of dit nu het geval is.”
(Nico Mol)

Rolf Noordsij is eveneens kritisch over de begrotingspresentatie. Hij betoogt dat de begrotingen over het algemeen “geen hele informatieve stukken zijn.” Weliswaar constateert hij dat de financiële informatie is gestegen. Zo bevat de begroting veel informatie over inputfactoren, zoals personeel, subsidies en bekostiging. Maar tegelijkertijd twijfelt Noordsij of het voor de Kamer nu wel zo wenselijk is om te sturen op deze factoren. De Kamer heeft volgens hem doorgaans meer behoefte om te weten hoe het beleid uitpakt:

“De begroting geeft wel meer informatie die inzicht geeft in waar budgetten aan worden uitgegeven. Zo is er inzicht in inputfactoren, zoals personeel en subsidies. Vervolgens blijft het maar de vraag of je wilt sturen op aantallen ambtenaren of om precies te weten waar een subsidies naar toe gaat. In dit huis ben je natuurlijk geïnteresseerd in de kwaliteit van het onderwijs: doen wij het als Nederland beter dan omringende landen of zakken we weg? Bij de gezondheidszorg heb je precies hetzelfde. Dus je begint wel te merken dat steeds meer commissies behoefte hebben om meer informatie te hebben op een hoger abstractieniveau. Waaruit blijkt nu dat we op de goede weg zijn met het geld dat we uitgeven?”
(Rolf Noordsij)

Daarnaast geeft Noordsij aan dat de begroting nog steeds weinig inzicht biedt in waar de minister nu echt voor verantwoordelijk is. Ondanks het feit dat door de operatie Verantwoord Begroten wel geprobeerd is om dit aan te geven, komt het nog steeds voor de Kamer een minister verantwoordelijk houdt voor iets wat van te voren niet precies in de begroting is vastgelegd. Volgens Noordsij is het ook lastig om de ministeriële verantwoordelijkheid in een dergelijk begrotingsdocument te definiëren.

Een andere en laatste criticaster voor wat betreft de indeling van de begroting is Tobias Witteveen, hoewel hij milder is in zijn kritiek dan de voorgaande drie respondenten. Zijn grootste probleem is dat het beleid niet altijd in cijfers valt uit te drukken. Hierdoor is het voor Kamerleden een zoektocht om te bekijken of de veranderende cijfers daadwerkelijk invloed hebben op het gevoerde beleid. Dit maakt dat het voor Kamerleden relatief veel tijd kost om iets met de begroting te kunnen doen. Verder zit Witteveen ook op de lijn die Noordsij heeft getrokken, namelijk dat de verantwoordelijkheden van een minister moeilijk in een begrotingsstuk kunnen worden omschreven. Dat heeft volgens Witteveen ook te maken dat de rol van de overheid bij het vormen van beleid anders is geworden. De overheid is lang niet meer de enige actor die in het beleidsvormingsproces is betrokken. Het bevindt zich in een veld waar vele actoren betrokken zijn bij het bereiken van een maatschappelijk doel. Daarbij is het dus lastig om de minister als enige verantwoordelijk te houden voor het bereiken van een bepaald doel.

5.1.2. Periodiciteit

Het maakt nogal wat uit wanneer de begroting wordt vastgesteld over een periode van een jaar of over een periode van meerdere jaren. Wanneer een begroting voor een periode van meerdere jaren wordt vastgesteld, bevat deze immers meer onzekerheden en is de Tweede Kamer minder in staat om met precisie de uitgaven vast te stellen. Daarom is het van belang dat de begroting een niet al te lange looptijd heeft. Daarom heeft de Tweede Kamer ervoor gekozen om de begroting jaarlijks opnieuw vast te stellen.

Bovendien zal de verantwoording over de begroting tijdig nadat een begrotingsjaar is afgerond moeten plaatsvinden. Het moment waarin men verantwoording over de begroting aflegt, is het ultieme moment om terug te kijken of het beleid is uitgepakt zoals dat is beoogd en daar lering uit te trekken. Voorts leggen betrokken ministers verantwoording af over hoe het beleid zich heeft uitgepakt, en de Tweede Kamer kan daar bepaalde consequenties uit trekken. Hoe langer de verantwoording op zich laat wachten, des te groter is de kans dat de betrokken ministers en toezichthoudende Kamerleden al van het toneel zijn verdwenen. Hierdoor verliest het verantwoordingsproces overduidelijk aan waarde. Vertrokken ministers kunnen immers niet meer ter verantwoording worden geroepen. Dus het is van belang dat het kabinet tijdig verantwoording aflegt over het afgelopen begrotingsjaar.

Het eerste wat alle respondenten zeggen ten aanzien van de periodiciteit van de begroting is dat zij allemaal het cyclische karakter van het begrotingsproces omarmen. Men is vooral positief over de vaste data in het jaar waarin de Tweede Kamer door de regering wordt geïnformeerd over het verloop van de begroting. Deze data bieden voor de Tweede Kamer een garantie dat het op tijd bij de begroting wordt betrokken. Vooral de invoering van Verantwoordingsdag heeft hier een positieve bijdrage aan geleverd. Het plannen van een dergelijke dag, die in de Comptabiliteitswet is vastgesteld

op derde woensdag in mei, werkt voor zowel de Tweede Kamer als de regering verhelderend. Het is voor iedereen immers duidelijk wanneer er verantwoording wordt afgelegd en wanneer de financiële gegevens dus aangeleverd moeten worden.

“De termijn worden tegenwoordig allemaal wel gehaald. Dus als je kijkt naar de tijdigheid van de begroting, is daar een enorme slag in geslagen. Dat is ook voordeel van het plannen van een Verantwoordingsdag, dan weet men dat de financiën dan klaar moet zijn en dat dat het moment is dat een minister wordt afgerekend op het gevoerde financiële beleid. Voor wat dat betreft is Verantwoordingsdag geslaagd. Hetzelfde voor het indienen van de suppletoire begrotingen. Die worden niet meer jaren na afloop aan het parlement gepresenteerd, maar worden in hetzelfde jaar op vaste data naar de Tweede Kamer gestuurd. En dat is natuurlijk wel een hele verbetering.”
(Han Warmelink)

Het komt volgens Tweede Kamerlid Nijboer niet meer voor dat verantwoordingsstukken vijf jaar nadat de begroting is afgelopen nog naar de Tweede Kamer gestuurd. Volgens hem worden alles stukken netjes voor 1 mei naar de Kamer gestuurd, wat hij kwalificeert als een positieve ontwikkeling. Voorts vult Nijboer aan dat juist op deze vaste momenten – voorjaarsnota, miljoenennota en najaarsnota – de Kamer en de regering een algehele afweging kunnen maken over waar het geld naar toe dient gaat. Dit beaamt ook Minderman. Hij wijst erop dat het ministerie van Financiën twintig jaar geleden geen enkele aandacht besteedde aan het opstellen van een jaarverslag. Door Verantwoordingsdag worden ministers nu vrij kort na afloop van het begrotingsjaar om verantwoording gevraagd. Wat volgens Minderman alleen maar goed te noemen is.

Desalniettemin geven alle respondenten aan dat de beleidsverantwoording nu niet bepaald het favoriete onderwerp van de Tweede Kamer is. Doorgaans besteden Tweede Kamerleden meer tijd en aandacht aan het bedenken van plannen en beleid, dan dat ze kijken hoe beleid precies uitpakt. Tweede Kamerlid Nijboer formuleert dit als volgt:

“Al vind ik wel dat we moeten voorkomen dat het allemaal een kwestie van praten wordt. Men moet ook wel bezig zijn. Het gaat er hier wel om dat er dingen gebeuren. Niet dat er allerlei verantwoordingsstukken worden geschreven. Beleid uitvoeren acht ik dan toch belangrijker dan het verantwoorden van beleid. Je doet het uiteindelijk toch allemaal voor de maatschappij.”
(Henk Nijboer)

Tobias Witteveen legt uit dat een gemiddeld Kamerleden veel tijd kwijt is aan het bestuderen van begrotingen en jaarverslagen, terwijl de beloning maar gering is. Het immers geen onderwerp waar Kamerleden snel de krantenkoppen mee halen, waardoor ze zich kunnen profileren en voor herverkiezing kunnen gaan:

“Kamerleden hebben ook niet zozeer interesse in neutrale informatie. Want daar kun je je niet op profileren. Deze informatie is ook voor iedereen beschikbaar. Je kunt daar niet exclusief mee aan de haal gaan. Het ontbreekt aan een verhaal dat ze kunnen vertellen. Het levert voor de Kamerleden geen aandacht op. Men houdt informatie liever dicht bij zich, en het heeft pas waarde als het in politieke zin gebruikt kan worden.”

(Tobias Witteveen)

Hierdoor heeft de Tweede Kamer slechts fragmentarisch aandacht voor de verantwoording. Pas wanneer begrotingsinformatie politiek gebruikt kan worden, neemt de interesse van de Tweede Kamer voor de begrotings- en verantwoordingsstukken toe. Dit gebeurt meestal wanneer er sprake is van een schandaal of incident. Pas dan loont het voor een Kamerleden om tijd uittrekken om de begroting te bestuderen. Denk bijvoorbeeld aan grove budgetoverschrijdingen of het onrechtmatig gebruik van publieke middelen. Illustratief hiervoor was de aandacht van de Tweede Kamer voor het financiële schandaal rondom het ROC Leiden. Door de toegenomen berichtgeving in de media bemoeide de Tweede Kamer zich intensief met de financiële afwikkeling rondom het financieel in de problemen gekomen ROC Leiden.

Ook is de Tweede Kamer in de begroting geïnteresseerd wanneer een financiële kwestie zich aan dient op een dossier dat hoog op de politieke agenda staat. Dit was het geval toen bleek dat Nederland onverwachts meer geld aan de EU moest afdragen. Toen had de Tweede Kamer naar aanleiding van de vele mediaberichten ook veel belangstelling voor de budgettaire kant van deze kwestie.

Het gevolg van de fragmentarische aandacht die de Tweede Kamer aan begrotingskwesties besteed, is dat er zelden een algehele afweging plaats tussen bepaalde beleidsterreinen. Staats- en bestuursrecht geleerden Warmelink en Minderman stellen dat de allocatiefunctie van de begroting hierdoor maar heel beperkt is. Een afweging tussen het bouwen van een brug en het aanleggen van een weg, wordt dus zelden gemaakt.

“Het totaalbeeld van de begroting wordt niet op zichzelf onder handen genomen. Alleen bij de algemene beschouwingen gebeurt dat een beetje, maar dan gaat het vooral over algemeen beleid en niet over de financiën. De vraag tussen of een ziekenhuis of een extra gevechtsvliegtuig. Die wordt niet gesteld. Die is er niet. Dat zou eigenlijk wel moeten. De allocatiefunctie is dan heel beperkt.”

(Han Warmelink)

Meerjarencijfers

Een opvallend kritiekpunt tegen het jaarlijks vaststellen van de begroting is dat de termijn van één jaar eigenlijk te kort is voor de Tweede Kamer om daadwerkelijk te financiën te kunnen sturen. Dit heeft te maken met het feit dat de meeste overheidsuitgaven al vastliggen wanneer de begroting naar de Tweede Kamer wordt verstuurd. Een minister is namelijk bevoegd om gedurende het jaar privaatrechtelijke contracten met derde partijen aan te gaan die financiële consequenties hebben. Dit

is geen probleem wanneer de verplichting valt onder te brengen in één van de begrotingsposten of de verplichting éénjarig is. Er ontstaat pas een probleem wanneer de minister zonder voorafgaande toestemming contracten met derde partijen sluit die niet onder een begrotingspost vallen in te delen.

Daarnaast ontstaan er problematische situaties wanneer een minister contracten met derde partijen aangaat die meerjarige financiële verplichtingen met zich mee brengen. Het problematische hieraan is dat de minister de staat door het aangaan van deze contracten privaatrechtelijk bindt. Dit houdt in dat de overheid verplicht is om de financiële consequenties die uit deze overeenkomsten voortvloeien na te komen. Dit verandert niet als de begrotingspost die logischerwijs aan het aangegane contract gekoppeld is ontbreekt. Dit betekent dus dat de Tweede Kamer de uitgaven die uit deze verplichtingen voortvloeien niet wezenlijk kan beïnvloeden. De minister ondervindt dan alleen politieke gevolgen van het aangaan van dergelijke meerjarige verplichtingen. In het meest extreme geval kan een minister via een motie van wantrouwen weggestuurd worden. Comptabele gevolgen blijven echter achterwege indien het parlement de aangegane financiële verplichting afkeurt. De staat is immers verplicht om een eenmaal gesloten overeenkomst na te komen. Of het parlement dit nu leuk vindt of niet.

Kun je hierdoor gelijk zeggen dat het parlement buitenspel staat waar het gaat om het aangaan van meerjarige financiële verplichtingen? Dat is nog maar de vraag. Juist doordat het kabinet van zijn voortbestaan afhankelijk is van de Tweede Kamer, is het staat om de regering te dwingen tot het doen van bepaalde toezeggingen hieromtrent. Immers, als de steun van een meerderheid van de Tweede Kamer wegvalt moet het kabinet of de desbetreffende minister het veld ruimen. Bovendien is de Tweede Kamer medewetgever en kan het bepaalde bevoegdheden van een minister inperken of intrekken, wat de beleidsvrijheid van een minister kan begrenzen. Hierdoor ontstaat er een zeer nauwe band tussen parlement en regering. Dit maakt dat het parlement meestal goed door de regering op de hoogte wordt gehouden zodra er uitgaven worden gedaan. Alleen dat wordt doorgaans dan niet gedaan via het indienen van een (incidentele) suppletore begrotingswet, maar door de Tweede Kamer via een brief te informeren over het te nemen besluit. Aan de hand hiervan vindt er dan debat plaats tussen de Tweede Kamer en de desbetreffende minister. Hierin wordt de Tweede Kamer in staat gesteld om met het kabinet van gedachte te wisselen en om eventueel het voorgenomen besluit te veroordelen. Men maakt hier dus gebruik van het al eerder genoemde materiële budgetrecht.

5.1.3. Specialiteitsbeginsel

Bij specialiteitsbeginsel gaat het erom dat de posten in de begroting dermate gespecificeerd zijn dat Kamerleden weten waar het geld aan besteed wordt. In het kader hiervan zijn er in de afgelopen decennia ontwikkelingen gaande die hierin een verbetering trachten te bewerkstelligen. Denk hierbij aan de operaties Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording, kortweg VBTB, en Verantwoord Begroten, kortweg VB. Deze probeerden om in de begroting een koppeling tussen beleid en financiën te laten zien, met als doel om het inzicht te vergroten wat er daadwerkelijk met de besteding van het geld gebeurt. Het vorige hoofdstuk stond hier uitgebreid bij stil.

Uit de interviews valt op te merken dat ondanks de goede bedoelingen van de operaties VBTB en VB, begrotingsposten vrij abstract zijn geformuleerd waardoor de begroting weinig inzicht bevat waar het geld nu precies aan wordt besteed. Iedere respondent geeft aan dat er voor wat de betreft de formulering van de begrotingsposten gedetailleerder kan. Zo betaamt Rolf Noordsij dat begrotingsstukken over het algemeen *“niet hele informatieve stukken zijn.”* Nico Mol en Peter Boorsma zijn hier ronduit kritisch over. Zij spreken dat begrotingsposten dermate abstract zijn geformuleerd dat beleidsartikelen in feite gedefinieerd kunnen worden als *“blackboxen”*. Kamerleden weten hierdoor niet hoe het geld wat zij jaarlijks autoriseren wordt besteed. Terwijl dit wel de belangrijkste taak van de Tweede Kamer is, aldus Boorsma en Mol. De Tweede Kamerleden Nijboer en Koolmees zijn positiever: over het algemeen vinden zij dat de begroting voldoende gespecificeerd is om als Kamerlid de regering te kunnen controleren. Wel geven zij aan dat de begroting hier en daar wel op onderdelen gedetailleerder kan.

Dat de begroting over het algemeen weinig inzicht geeft in hoe het geld precies wordt besteed is echter wel een verklaring voor te geven. De respondenten dragen als eerste verklaring aan dat de overheid steeds meer afstand neemt van het beleidsvormingsproces. De overheid is niet meer de belangrijkste actor waar het gaat om het sturen van maatschappelijke effecten. De overheid is nu meer onderdeel van een zogenoemd beleidsnetwerk waarin meerdere actoren uit de private en (semi)publieke sector actief in zijn. De overheid hevelt in dergelijke beleidsnetwerken grote sommen geld over naar dit soort organisaties, waar dan de uitvoering van beleid plaatsvindt. Voor de Tweede Kamer wordt het dan lastiger om precies te traceren waar het geld dan aan wordt besteed.

Illustratief voor deze constatering is de recente decentralisatie van de wet maatschappelijke ondersteuning, de jeugdzorg en de arbeidsparticipatie naar gemeenten. Dit zorgt ervoor dat het geld niet meer in de begrotingsartikelen van de begrotingshoofdstukken VWS en Sociale Zaken gespecificeerd staan. In de plaats daarvan komt dit geld via het gemeentefonds bij de gemeenten terecht. De Tweede Kamer heeft dus geen zicht meer in hoe het geld door de gemeenten wordt besteed. Dit terwijl de Tweede Kamer nog wel verantwoordelijkheden richting de minister en staatssecretaris van VWS toeschuift waar het gaat om deze onderwerpen. Zo wordt de Sociale Verzekeringsbank weliswaar door het kabinet aangestuurd en neemt het beslissingen over de uitgaven, maar de gemeenten draaien hier uiteindelijk voor op. Hiermee wordt de gemeente in feite een uitvoeringsorgaan van de overheid:

“Bij de decentralisatie van de wmo, jeugdzorg en arbeidsparticipatie, krijgt de gemeente een x-aantal bedrag van het Rijk uitgekeerd en daar moet de gemeente het maar van zien te rooien. De overheid stelt zich hier dan als een consument op. Zij bepalen het bedrag wat namens de gemeenschap bijeen gebracht wordt en de gemeente moet maar uitzoeken of ze daar de productie bij kan leveren. Die taken van beslisser en uitvoerder/producent worden dan uit elkaar getrokken. Het is heel anders als je zowel producent als beslisser bent. Want dan moet je ervoor zorgen dat je ook een bepaalde productie haalt, en die verantwoordelijkheid heeft de overheid naar de gemeenten afgeschoven.”

(Nico Mol)

Een andere constatering waarom de begroting niet per definitie een duidelijk beeld geeft waar het geld aan wordt besteed, is dat beleid niet altijd in concrete en meetbare indicatoren valt uit te drukken. Een veelgenoemd voorbeeld is de begroting van Buitenlandse Zaken, waarbij vrede in het Midden-Oosten niet eenvoudig in heldere indicatoren valt te meten. Daarnaast leggen indicatoren over de te behalen prestatie lang niet altijd een goed verband met het te bereiken maatschappelijke effect. Goos Minderman geeft dit treffend weer:

“Een probleem nog steeds is hoe je die indicatoren gaat meten. Als ze in Leiden 50.000 bekeuringen uitschrijven, is dan de verkeersveiligheid toegenomen? Nee dus. Dat vangen in harde indicatoren is mislukt, en terecht. Daar zijn wel volgende stappen in gemaakt. Maar het blijft een proces waarin we moeten blijven denken wat we nu belangrijk vinden. Aantal diploma’s of een scholingsgraad? En hoe gaan we dat dan meten? Die hele performance measurement is door VBTB aangezwengeld. Is eerst in hele harde cijfers neergezet en toen zijn we erachter gekomen dat het toch niet werkte. Maar nu moeten we door naar de volgende vraag wat we nu wel bereikt hebben. Dan blijkt dat 80% van het beleid van het Rijk geen systeemoplossingen zijn maar zijn eerder symptoombestrijdingen. Dan blijkt dus dat je de problemen niet oplost.”

(Goos Minderman)

Nico Mol stelt dat indicatoren sowieso weinig toevoegen, omdat er simpelweg niet altijd een verband valt te trekken tussen de gemaakte kosten en de te behalen prestaties. Voor het runnen van een hotel is het simpel: hoe hoger de bezettingsgraad, hoe lager de kosten uitvallen en hoe hoger de winst. Maar bij bijvoorbeeld het bepalen van het aantal detentiecentra ligt dat anders. Een detentiecentrum staat er nu eenmaal, omdat men dat maatschappelijk wenselijk acht. De kosten die dit met zich mee brengt hebben geen verband met de bezettingsgraad. Gedetineerden bepalen immers niet zelf of zij naar een detentiecentrum gaan, en de kosten die dit met zich mee brengt worden door de maatschappij opgebracht. Men kan hier dus wel werken met indicatoren, maar deze zeggen weinig over het verband tussen het aantal criminelen dat vast zit en de kosten die hiervoor gemaakt worden. Sommige indicatoren geven zelfs een misleidend beeld:

“Neem nu de politie: er staan nu veel gevangenen leeg. Dat kan dus betekenen dat er geen criminaliteit is en dus minder gevangenen nodig zijn. Maar dit kan natuurlijk ook zo zijn dat de politie niet in staat is om boeven te vangen. Als je dan de conclusie trekt dat het politiebudgetrecht gekort kan worden en met minder mensen hetzelfde werk gedaan moet worden, zonder rekening te houden met de taakuitoefening (de pakkans wordt in zulke gevallen dus kleiner), dan is de kans dus groter dat de gevangenen nog leger worden. Op papier ziet het er dan wel goed uit, maar in de werkelijkheid is de criminaliteit alleen maar groter geworden.”

(Nico Mol)

Ook Tweede Kamerleden Koolmees en Nijboer geven aan dat de koppeling tussen beleid en wat daarvoor wordt uitgegeven niet altijd even helder in de begroting staat. Wel geven beide Kamerleden aan dat dit niet perse tot grote problemen hoeft te leiden. Henk Nijboer vindt dat *“er geen maatschappelijk probleem is als de Tweede Kamer niet precies op de hoogte is van de doelstellingen die de regering in de begroting zich heeft gesteld.”* Volgens hem is het belangrijker dat de regering en de Tweede Kamer maatschappelijke effecten teweeg brengen, en niet constant bezig zijn met het produceren van verantwoordingsstromen. Collega-Kamerlid Koolmees beaamt dat de Kamer inderdaad *“meer geïnteresseerd is in het maken van beleid en dat er effecten worden bereikt, en minder prioriteit geeft aan hoe het beleid nu precies uitpakt.”*

Ook andere respondenten geven aan dat ondanks de beperkte specificatie van de begroting, dit nog niet tot problematische situaties hoeft te leiden. Zo stellen Warmelink en Minderman dat de regering wel de nodige speelruimte nodig heeft om binnen bepaalde posten te werken. Daarnaast geeft men doorgaans in de toelichting - die niet door de Tweede Kamer wordt geautoriseerd - van een begrotingsartikel aan hoe het geld wordt besteed.

Bovendien heeft de Tweede Kamer zelf in de hand in welke mate zij de begroting gespecificeerd willen zien. Volgens Van Hofwegen, Minderman en Warmelink ligt daar ook precies het probleem: de Kamer heeft maar weinig interesse in de begroting. Alleen als er politiek iets te halen valt vragen Kamerleden om een nadere specificatie in de begroting en duiken ze in de cijfers. Van Hofwegen betoogt dat Kamerleden hierdoor de begrotingsdebatten dan ook slecht voorbereiden. Ze mogen wat hem betreft wat beter aangeven wat hun behoeftes hieromtrent precies zijn. Zolang dit niet gebeurt, kan de regering ervan uitgaan dat de begrotingsposten voldoende gespecificeerd zijn.

Tot slot geeft Minderman aan dat de Kamerleden ook niet veel reden tot zorg hoeven te hebben rondom de begrotingsspecificatie, omdat de regering doorgaans wel integer het geld besteed. Daarbij appelleert hij dat de Algemene Rekenkamer in hun jaarlijkse verantwoordingsonderzoeken altijd aangeven dat alle uitgaven op een fractie na rechtmatig tot stand komen.

Tot slot geven meerdere respondenten aan dat ze de van Tweede Kamerlid Pieter Duisenberg om de begroting inzichtelijker te maken zeer waarderen. Rolf Noordsij, Tobias Witteveen en Joost van Hofwegen stellen dat juist doordat een Kamerlid zich hier mee bezig houdt, dat dit ervoor kan zorgen dat de hele Kamer meer belangstelling gaat krijgen voor het behandelen van de begroting. En dat is juist wat Duisenberg probeert te bewerkstelligen, en daarin heeft hij ook enig succes. Meerdere commissies hebben nu bijvoorbeeld een lid-rapporteur.

Tobias Witteveen vreest wel dat het moeilijk voor Duisenberg wordt echt draagvlak hiervoor te vinden. Kamerleden moeten immers hun kostbare tijd steken in iets wat eigenlijk apolitiek is en waarop ze zich moeilijk kunnen profileren. Er zijn voor wat dat betreft al eerdere pogingen gedaan om de begroting meer op de politieke agenda te zetten en die zijn naar verloop van tijd weer in de vergetelheid zijn geraakt. Zo voerde hij als griffier van de Commissie voor de Rijksuitgaven begrotingsonderzoeken uit en schreef hier voor de Tweede Kamer een notitie over. Na verloop raakte deze notitie in de vergetelheid, omdat de Tweede Kamer geen behoefte aan dergelijke neutrale, apolitieke en

technische informatie. Hij is dan ook bang dat ook de inspanningen van Duisenberg snel weer worden vergeten. Wat dat betreft vervult de begroting meer instrumentele dan een beleidsmatige rol:

“Ik denk dat de begroting niet zozeer een primaire rol speelt in het politieke proces. Het heeft vooral een instrumentele functie. Het is niet zo dat Kamerleden met de begroting in hand allerlei voorstellen doen van daar moet geld bij en daar moet geld af. Vaak zit daar een andere bedoeling achter. Dan willen ze geld voor een bepaald terrein, dat vaak wordt bepaald door de waan van de dag, en daar wordt dan ergens geld voor gevonden. Of de Tweede Kamer wil juist dat het financieringstekort of de collectieve lastendruk wordt teruggedrongen. Dan moet de regering in de begroting ruimte vinden om dat te bewerkstelligen. Het beleidsmatige aspect is belangrijker en staat op de eerste plaats, en dan volgt pas de vraag hoe dat wordt gefinancierd.”

(Wouter Koolmees)

5.1.4. Voorafgaande vaststelling

Dit beginsel heeft het meeste betrekking op wat er in de Grondwet artikel 105 staat, namelijk dat het parlement de begroting eerst autoriseert voordat de regering overgaat op het doen van uitgaven. Doordat de regering iedere dinsdag van september consequent de begroting aan het parlement aanbiedt, zou men kunnen zeggen dat aan het principe van voorafgaande vaststelling voldaan heeft. Echter zijn er wel diverse kanttekeningen hierbij te maken.

Juridische verplichtingen

Als eerste geven respondenten aan dat bij de behandeling van de begroting het eigenlijk al vast staat waar de gelden aan worden uitgegeven. Dit komt doordat de regering gedurende het jaar diverse verplichtingen met derde partijen aan gaat. Hierdoor ontstaan er juridische verplichtingen die nagekomen dienen worden, ongeacht of de Kamer hier via de begroting budget ter beschikking stelt of niet. Formeel lijkt er echter geen probleem te zijn, de Kamer autoriseert immers de uitgaven voordat deze daadwerkelijk worden uitgegeven. Maar wat is deze autorisatie in feite waard als het overgrote deel juridisch verplicht blijkt te zijn? Wat valt er voor de Tweede Kamer nog te alloceren? Goos Minderman stelt vast dat de invloed van de Tweede Kamer op de jaarlijkse uitgaven dan ook te verwaarlozen is:

“Er bestaat een spanning tussen enerzijds het vaststellen van de begroting enerzijds en het aangaan van verbintenissen anderzijds. Bij aanbestedingsprocedures zal een slimme onderhandelaar altijd meer willen dan het bedrag wat er in de begroting staat. Als de minister hier eenmaal akkoord mee gaat, dan kan de Kamer hier niks meer tegen inbrengen. Daarom is de invloed van de Kamer op de begroting ook te verwaarlozen. Die is nul.”

(Goos Minderman)

Diamant & Van Emmerik stellen eveneens in hun publicatie *“Het Nederlandse budgetrecht in Europees perspectief”* dat de zeggenschap van het parlement door eerder aangegane besluiten, overeenkomsten, internationale verplichtingen sterk begrensd wordt. Zij schatten dat ongeveer 90%

van de uitgaven die in de begroting staan juridisch verplicht zijn. De parlementaire betrokkenheid is dan alleen gegarandeerd bij onderliggende wetten in formele zin en internationale verplichtingen. In gevallen waarin de regering of een individuele minister bevoegd zijn om privaatrechtelijke overeenkomsten aan te gaan, is er geen garantie dat het parlement hierbij betrokken is. Aangegane verplichtingen moeten immers worden nagekomen, ongeacht de Tweede Kamer daar budget voor heeft gereserveerd. Hierdoor zouden de kosten die met de aangegane verplichting verbonden is alleen politieke consequenties kunnen hebben (Diamant & Van Emmerik, 2013, p. 97-98).

De minister van Financiën geeft weliswaar toe dat bepaalde uitgaven die in de begroting staan juridisch verplicht zijn, maar dat dit altijd op basis van wetgeving gebeurt. Hierdoor is betrokkenheid van de Tweede Kamer volgens de minister altijd gegarandeerd:

“Tot bepaalde uitgaven zijn we inderdaad juridisch verplicht, maar het gebeurt altijd op basis van wetgeving. Ik geef een voorbeeld. Als wij hier socialezekerheidswetgeving met elkaar hebben vastgesteld, verplicht dat ons, of soms de gemeenten, tot het doen van uitgaven. Dan kan de Kamer niet zeggen: ja maar wacht even, dat kan wel waar zijn van die wet, maar wij willen die uitgaven niet meer. In dat geval moet de Kamer de achterliggende wet wijzigen. Ik vind niet dat je kunt zeggen dat het feit dat bepaalde uitgaven verplicht zijn, bijvoorbeeld in de sociale zekerheid of voor de Zorgverzekeringswet, het budgetrecht uitholt. Daar ben ik het echt niet mee eens. De uitgaven vloeien juridisch voort uit wetten die hier in de Kamer worden vastgesteld. De Kamer moet zich er bij de behandeling van de wet rekenschap van geven dat haar budgetrecht wordt ingekaderd in de zin dat zij groen licht geeft voor het doen van bepaalde uitgaven. Zij kan niet ad hoc zeggen dat zij dat niet meer wil. Nee, dat is nu juridisch vastgesteld.”
(Minister Dijsselbloem tijdens het Verantwoordingsdebat 2013)

Joost van Hofwegen is het eens met deze redenering van de minister van Financiën. Ook hij betoogt dat de Kamer niet altijd doorheeft dat als zij akkoord gaan met bepaalde wetgeving, dat dit gevolgen heeft voor hun zeggenschap en informatiepositie. Hij noemt daarbij de decentralisatie van het sociale domein en bepaalde zorgtaken naar gemeenten als voorbeeld. Als de Kamer instemt met de voorgenomen decentralisatie, moet het ook beseffen dat dit gepaard gaat met overhevelen van zeggenschap voor wat betreft de besteding van budgetten naar de gemeenteraden. En daar is de Tweede Kamer zich volgens Van Hofwegen niet altijd bewust van. Hierdoor zegt de Tweede Kamer te makkelijk dat hierdoor hun budgetrecht wordt uitgehouden, terwijl zij hier zelf nadrukkelijk mee ingestemd hebben.

Naarmate de Tweede Kamer dus instemt met het aangaan van juridische verplichtingen, worden de mogelijkheden dus kleiner om verschuivingen aan te brengen tussen begrotingsposten. Daarom stelt het BOR dat het van belang is dat de regering goed inzichtelijk maakt hoe deze juridische verplichtingen zijn ontstaan en wat de budgettaire ruimte voor de Tweede Kamer is om de voorgestelde uitgaven alternatief aan te wenden.

Het BOR berekende dat 96,9% van de uitgaven die voor het jaar 2015 werden begroot juridisch verplicht waren. Dit komt erop neer dat de Tweede Kamer in totaal €4,1 miljard tot zijn beschikking heeft voor alternatieve besteding. Bijlage IV bevat een overzicht van de juridisch verplichte uitgaven per departement in 2015. Uit deze berekeningen blijkt dat de jaarlijkse juridische verplichtingen sterk per begrotingsjaar en per departement kunnen fluctueren. Zo waren de uitgaven bij het ministerie van Defensie in 2014 90,4% juridisch verplicht, terwijl dit het jaar daarvoor nog voor 23,9% van de uitgaven gold. Hierdoor is het lastig om harde conclusies te trekken over de ontwikkeling van het percentage juridisch verplichte uitgaven op een begroting. Wel geeft het BOR aan dat de begrotingen onvoldoende inzicht geven in hoe deze juridische verplichtingen tot stand komen en waarom deze gedurende een begrotingsjaar veranderen. Hierdoor ontbreekt het de Tweede Kamer aan een verhelderend beeld over de ruimte die zij hebben om de uitgaven anders te besteden.

Vaststelling van begrotingswijzigingen

Een tweede punt van zorg met betrekking tot de voorafgaande vaststelling van de begroting is de manier waarop wijzigingen in de begroting tot stand komen. Zo constateert Henk Warmelink dat gewijzigde uitgaven veelal nadat deze worden gedaan pas door het parlement worden geautoriseerd. Dit gaat tegen de bedoeling van de grondwetgever in dat alle wijzigingen in de begroting vooraf door het parlement worden goedgekeurd. De Tweede Kamer staat in dergelijke situaties met de tegen de muur, omdat het eenmaal lastig is om uitgegeven geld weer terug te halen.

Rolf Noordsij merkt ook op dat begrotingswijzigingen praktisch gezien bijna altijd achteraf aan het parlement worden voorgelegd en door hen worden geautoriseerd. Wel geeft hij aan dat hij zelden heeft meegemaakt dat dit tot problemen leidde. Joost van Hofwegen betoogt dat bij de begrotingswijzigingen de regering soms zo snel moet handelen en de noodzaak dermate hoog is dat voorafgaande vaststelling door het parlement er simpelweg niet inzit. Men is dan al blij dat het het parlement kan worden geïnformeerd. Wel geeft hij toe dat het budgetrecht in de dergelijke gevallen wordt geschonden. Maar dit gebeurt slechts bij hoge uitzondering die de regering zo veel mogelijk tracht te vermijden. Normaal gesproken probeert de regering het parlement altijd vooraf te informeren over de voorgenomen wijzigingen.

“In het geval van begrotingswijzigingen moet men in dergelijke situaties soms snel handelen. Dan is het ministerie al blij dat het de Kamer überhaupt kan informeren. Soms lukt dat dan ook niet. Dan koop je een bank en dan informeer je de Kamer daar pas later over. Dat is een noodsituatie. Het algemene beleid is wel om in dit soort situaties de Kamer te informeren over de financiële gevolgen van gewijzigd beleid en het liefst tegelijkertijd een suppletoire begroting in te dienen en vast te stellen. Zodat je het budgetrecht van de Kamer zo veel mogelijk recht doet.”
(Joost van Hofwegen)

Wel geeft Van Hofwegen aan dat het parlement wel erg weinig invloed heeft op begrotingswijzigingen die met de Najaarsnota worden meegestuurd. De Najaarsnota plus de suppletoire begrotingen worden

namelijk pas 1 december naar de Kamer gestuurd. Dan blijft er weinig tijd over hierover te discussiëren en er een besluit over te nemen. Dit weten departementen natuurlijk ook, en gaan er dus al vanuit dat deze wijziging door de Tweede Kamer wordt geaccepteerd. Hierdoor geeft het departement dus al geld uit voordat de Tweede Kamer dit autoriseert.

Verder wijst het BOR in het rapport genaamd *De macht en kracht van het budgetrecht* op de procedure rondom de vaststelling van de slotwetten. Omdat de slotwet pas na afloop van het begrotingsjaar worden ingediend schendt dit per definitie het principe van voorafgaande vaststelling van de uitgaven door het parlement. Het uitgangspunt is dan ook dat enkel wijzigingen van technische aard in de slotwet wordt opgenomen. De minister mag zelf bepalen wanneer zij ervoor kiest om een begrotingswijziging als technisch te kwalificeren. Bovendien is hij niet verplicht om een toelichting op deze wijzigingen te geven. Hierdoor is het parlement niet in staat om te controleren of er daadwerkelijk sprake is van een technische begrotingswijziging. Dat het bij de slotwetmutaties niet – in absolute termen – om geringe bedragen gaat laat onderstaande tabel zien.

Jaar	bedrag verplichtingen	Bedrag uitgaven
2007	€ 3.891	€ 2.205
2008	€ 6.987	€ 12.208
2009	€ 11.192	€ 8.198
2010	€ 7.875	€ 5.871
2011	€ 12.008	€ 9.765
2012	€ -11.192	€ 658
2013	€ -14.680	€ 2.767

Tabel 10: omvang slotwetmutaties 2007-2013, bedragen x €miljoen (bron: BOR, 2015, p.50)

De Algemene Rekenkamer en het BOR constateren dat er over de jaren 2011 tot en met 2015 niet alleen technische begrotingswijzigingen in de slotwet zijn terecht gekomen, maar ook beleidsmatige wijzigingen, zie onderstaande tabel. Het gevolg hiervan is dat de Tweede Kamer dan geen invloed meer uitoefenen op de betreffende mutatie, anders dan het niet verlenen van decharge. Omdat dit in feite een motie van wantrouwen inhoudt, wordt een dergelijk zwaar middel nauwelijks gebruikt (Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, p.55).

Jaar	Totaal	Verplichtingen	Uitgaven
2011	€ 358,3	€ 345,8	€ 12,5
2012	€ 1.142,3	€ 1.020,2	€ 122,1
2013	?	?	€ 49,0

Tabel 11: omvang beleidsmatige slotwetmutaties, bedragen x €miljoen (bron: BOR, 2015, p. 54)

Het materiële budgetrecht

Een manier om de Tweede Kamer alsnog te betrekken bij grote beleidsmatige beslissingen die budgettaire gevolgen heeft, is via het zogenoemde materiële budgetrecht. In dergelijke gevallen wordt de Tweede Kamer vooraf doorgaans per brief geïnformeerd over een voorgenomen wijziging in het budget of bij een beleidsbeslissing die budgettaire consequenties heeft. Formele autorisatie door de Tweede Kamer volgt dan op een later tijdstip. Hiermee voorkomt men dat de Tweede Kamer achteraf

voor voldongen feiten komt te staan. Tweede Kamerlid Nijboer ziet het materiële budgetrecht als een toevoeging op het formele budgetrecht:

“Ik ben groot voorstander van het materiële budgetrecht. Het gaat er uiteindelijk om wie er beslist als er grote momenten zijn waarbij er bezuinigd of juist extra geïntensiveerd kan worden. Dan is het formele circuit natuurlijk wel belangrijk, maar bij het formele autorisatiemoment is de beslissing al lang genomen. Wij zijn dan ook niet voor niets medewetgever. Dat zie je ook aan het belastingplan van afgelopen najaar. Dat kwam via het parlement tot stand en daar had de regering uiteindelijk weinig over te vertellen. In een coalitie is het nooit zo dat er een wet komt die geen van de beide fracties kan dragen. Dus je hebt daarvoor natuurlijk wel invloed.”

(Henk Nijboer)

Joost van Hofwegen constateert dat de minister eerst de Tweede Kamer per brief informeert over een voorgenomen wijziging in de begroting, om vervolgens vast te stellen of er al dan niet draagvlak voor deze wijziging is. Als dit niet het geval is, dan dient hij niet zijn suppletoire begroting in. Als dit wel het geval is, dan dient de minister op een later tijdstip de suppletoire begroting in en volgt de formele autorisatie dus later. Wat hem betreft is het materiële budgetrecht hierdoor juist een aanvulling op het formele budgetrecht, omdat het parlement hoe dan ook betrokken blijft bij grote budgettaire beslissingen. Bovendien wordt er volgens Van Hofwegen alleen van het materiële budgetrecht gebruik gemaakt als er snel dingen moeten gebeuren en niet tot formele autorisatie kan worden gewacht. Ook Nico Mol betoogt dat het niet zo'n probleem is dat de Tweede Kamer per brief wordt geïnformeerd over begrotingswijzigingen. Meestal gaat het dan over kwesties die iedereen al lang van tevoren ziet aankomen, dat er eigenlijk wel breed begrip is voor de begrotingswijziging. Rolf Noordsij geeft hier een treffend voorbeeld van:

“Neem nu de kosten voor asielzoekers. Iedereen voelt aan dat dit natuurlijk omhoog gaat. Niemand zal zich over verbazen dat er zo meteen bij de Voorjaarsnota daar extra miljoenen voor worden uitgetrokken. Dat kun je zeggen dat de minister buiten het budgetrecht om extra uitgaven heeft gedaan, maar die redenering zal niemand maken. Het alternatief was geweest dat de regering dus niks kan doen, omdat de Tweede Kamer nog niet akkoord is met de begrotingswijziging. De regering regeert en de Kamer controleert. En dat gebeurt af en toe achteraf.”

(Rolf Noordsij)

Het regeerakkoord

Verder heeft het regeerakkoord een aanzienlijke invloed op de jaarlijkse uitoefening van het budgetrecht. Bijna iedere respondent van dit onderzoek geeft aan dat de invloed van het regeerakkoord een niet te onderschatten rol heeft in de jaarlijkse begrotingscyclus. Zo stellen Mol en Van Hofwegen dat in het regeerakkoord de belangrijkste afspraken worden gemaakt daar waar het gaat om het begrotingsbeleid. De jaarlijkse begrotingsvoorstellen zijn dan in feite niet meer dan een uitvloeisel wat in het regeerakkoord is afgesproken.

“De invloed van het regeerakkoord op de jaarlijkse begroting is immens. Wijzigingen in de begroting vinden doorgaans bij de vorming van een regeerakkoord plaats. Daar is de invloed van de coalitie en parlement het grootst. Je hebt dan een meerderheid. Voor de vorm zal de oppositie tegenstemmen en boos zijn. Maar zal geen wezenlijke invloed hebben op het regeringsbeleid.”
(Joost van Hofwegen)

Ook Mol beaamt dat na de vaststelling van het regeerakkoord de wezenlijke budgettaire beslissingen al zijn genomen. De rol van de Tweede Kamer valt dan volgens hem het beste te kenmerken als die van raad van toezicht. De oppositie heeft dan veel meer in te brengen.

Dat de invloed van de regering plus coalitiepartijen groot is, bewijst ook een onderzoek van de Raad voor het openbaar bestuur. Zij stelde in 2006 aan Tweede Kamerleden de vraag wat de beste beschrijving is van de verhouding tussen Kamerleden en ministers bij de behandeling van begrotingshoofdstukken. Hieruit valt op te maken dat de verreweg de meeste Kamerleden constateren dat bij de behandeling en vaststelling van de begroting de verhouding tussen parlement en kabinet als vrij monistisch valt te kenmerken.

Situatie parlementaire verhouding	Percentage Kamerleden eens met omschrijving van de verhouding bij begrotingsbehandeling
Kabinet v Parlement	17%
Kabinet en regeringsfracties v. oppositie	76%
Vakministers en kamerspecialisten op een bepaald beleidsterrein v. hun collega's op een ander beleidsterrein en generalisten	7%
Totaal	100%
N	110

Tabel 12: Verhouding tussen Kamerleden en ministers in verschillende situaties (Andeweg & Thomassen, Binnenhof van binnenuit: Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie, 2007, p. 44)

Hiermee rijst de vraag op of het regeerakkoord en de mate waarin de coalitie zich hieraan verbonden zullen voelen niet de invloed van de Tweede Kamer op de begroting inperkt. Het bovenstaand citaat van Van Hofwegen geeft dus aan dat hij het regeerakkoord voornamelijk ziet als een aanvulling op het budgetrecht. Het parlement, dat wil zeggen de partijen die te samen een coalitie vormen, is dan in de gelegenheid om fundamentele keuzes te maken over hoe men het regeringsbeleid wil inrichten. Als men hier over eens is en de coalitiepartijen verbinden zich aan dit akkoord, dan is de jaarlijkse begroting een kwestie van het uitvoeren wat in het regeerakkoord overeen is gekomen.

Ook Minderman (2000, p.144-149) stelt in zijn proefschrift *Tweede Kamer en rijksfinanciën* dat het regeerakkoord als een aanvulling op het jaarlijkse parlementaire budgetrecht kan fungeren. Belangrijkste voorwaarde is wel dat een meerderheid van de Tweede Kamer betrokken is bij de vorming hiervan. Minderman stelt dat hier evenwel sprake van is doordat het regeerakkoord door de

fracties wordt goedgekeurd. Bovendien blijkt uit de debatten naar aanleiding van de regeringsverklaring dat de meerderheid van de Tweede Kamer het gesloten regeerakkoord steunt.

Verder constateert Minderman dat het regeerakkoord een uitstekend instrument is om de budgettaire consequenties van overheidsbeleid in beeld te brengen en beheersbaar te houden. Het regeerakkoord fungeert dan als een saneringsinstrument waarbij verschillende prioriteiten in een vroegtijdig stadium tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Hierbij kunnen de diverse problemen die spelen bij de jaarlijkse vaststelling van de begroting, zoals de juridische verplichtingen, worden verholpen. Daarnaast worden alleen in het regeerakkoord besluiten genomen over enkele macro-economische normeringen, zoals het financieringstekort, de collectieve lastendruk, de microlastendruk, die normaal gesproken niet vallen binnen de jaarlijkse begrotingsbehandelingen.

Tot slot betoogt Van der Grinten (in Minderman, 2000, p. 147) dat een sterke binding tussen coalitiepartijen door middel van een regeerakkoord nodig is om het kabinet goed te laten functioneren. Het regeerakkoord zorgt ervoor dat het gevoerde overheidsbeleid de steun heeft, en daarmee legitimiteit geniet, van het parlement. Dit zorgt voor de stabiliteit die nodig voor een goed en daadkrachtig bestuur.

Wel heeft het regeerakkoord als parlementair sturingsinstrument zijn kwetsbaarheden. Ten eerste bevat het staatsrecht geen bepalingen over hoe het formatieproces tot stand dient te komen. Daarom is parlementaire betrokkenheid bij toekomstige formatieprocessen niet gegarandeerd. Bovendien stemt de Tweede Kamer als orgaan slechts impliciet in met het regeerakkoord. Rolf Noordsij beaamt deze kwetsbaarheid door te wijzen op het ondoorzichtige karakter van het formatieproces. Onderhandelingen vinden achter de schermen plaats, buiten het zicht van de camera's en ver van het parlement als politieke arena. Bovendien worden de onderhandelingen gevoerd door slechts een paar personen zonder mandaat van het volk. Hiermee impliceert Noordsij dat een meerderheid van de Tweede Kamer niet bij de opstelling van het regeerakkoord betrokken is.

Ten tweede wijst Minderman erop dat de definitie van het financieringstekort van essentieel belang is, zeker wanneer er sprake is van toenemende budgettaire druk. De Tweede Kamer kan weliswaar via het regeerakkoord cijfermatig sturen op het financieringstekort, maar die invloed wordt beperkt als het geen inspraak heeft op hoe het financieringstekort wordt berekend. Zo kunnen ministers bepaalde pijnlijke bezuinigingen omzeilen wanneer zij in staat zijn om deze uitgaven buiten het financieringstekort te plaatsen.

Een laatste kwetsbaarheid van het regeerakkoord is dat coalitie door het sluiten hiervan medeverantwoording dragen voor het te voeren regeringsbeleid. Hierdoor zijn coalitiepartijen minder geneigd het regeringsbeleid tegen een kritisch daglicht te houden. Het gevolg is dan dat controle op de regering vooral een taak van de oppositie is. Omdat de oppositie per definitie een minderheid heeft in het parlement, vormen regeerakkoorden een bedreiging voor de controlerende taak van het parlement (Andeweg & Thomassen, Binnenhof van binnenuit: Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie, 2007, pp. 39-40).

5.1.5. Volledigheid van de begroting

Om de volledigheid van de begroting te waarborgen is het belangrijk dat alle uitgaven en alle inkomsten aan het parlement worden gepresenteerd, en er geen inkomstenbronnen of uitgavenposten worden achtergehouden. Dit betekent niet dat noodzakelijkerwijs dat alle collectieve uitgaven in de begroting staan. De sociale zekerheid en de gezondheidszorg worden grotendeels gefinancierd middels het heffen van premies. De gedachte hierachter is dat premies met een vooraf bepaald doel worden geheven. De financiële middelen die dankzij de premieheffing vrijkomen, worden rechtstreeks naar de sociale fondsen overgemaakt. Deze uitgaven worden dan ook niet via een begrotingswet aan het parlement ter goedkeuring voorgelegd. Daarom vallen deze uitgaven ook buiten de scope van dit onderzoek.

Naar aanleiding van de gehouden interviews valt op te maken dat de respondenten erg verdeeld antwoorden op de vraag of de begroting volledig is. Tweede Kamerleden Nijboer en Koolmees geven aan dat de begroting over het algemeen erg compleet is. Wel betoogt Nijboer dat de begroting op onderdelen beter kan. Zo ontbreekt mist de begroting volgens hem de garantieregelingen met betrekking tot de Eurocrisis. En vindt hij dat de Tweede Kamer nog onvoldoende zicht heeft op bepaalde belastinguitgaven, zoals de autobelastingen. Wouter Koolmees geeft aan dat de begroting completer kan daar waar het gaat om de toelichtingen bij begrotingsmutaties. Maar verder is Koolmees louter positief over hoe volledig de begroting is. Hij vindt vooral de website waarop de Rijksbegroting is gepresenteerd erg overzichtelijk en geeft een compleet beeld waar gelden aan worden uitgegeven. Ook Joost van Hofwegen en Tobias Witteveen betogen dat de begroting compleet en volledig is. Witteveen haalt daarbij aan dat de Algemene Rekenkamer niet voor niets elk jaar rapporteert dat de uitgaven voor 99,5% rechtmatig zijn gedaan.

“Mijn antwoord op de vraag of de begroting volledig is, is volmondig ja! Dat ook is een van de belangrijkste begrotingsbeginselen: het universaliteitsbeginsel. Alle uitgaven en ontvangsten lopen via de begroting.”
(Joost van Hofwegen)

Peter Boorsma, Nico Mol en Goos Minderman zijn kritischer ten aanzien van de volledigheid van de begroting. Goos Minderman geeft aan dat de begroting allesbehalve compleet is. Hij benoemt daarbij dat alleen de uitgaven in de begroting staan voor zover deze op kasbasis worden gedaan. Hij stelt dat de begroting een overzicht ontbreekt voor wat betreft de bezittingen. Een staatsbalans staat dan ook niet op de begroting. Verder wijst Minderman op de EU-uitgaven. Deze onttrekken zich volledig van de begroting, zo constateert Minderman. Ditzelfde geldt min of meer voor de aanvullende posten van Financiën. Daarnaast betoogt Minderman dat het maar zeer de vraag of de werkelijke inkomsten in de begroting staan. Er bestaat immers geen wetenschappelijk model om de inkomsten te ramen. Deze worden dus op basis van een “best guess” op de begroting geplaatst. Wel geeft Minderman aan dat de inkomsten vrij nauwkeurig in de jaarrekening worden gepresenteerd.

Boorsma geeft aan dat de begroting niet volledig is, omdat de begroting niet laat welke activiteiten er gefinancierd worden. Hij wijst erop dat de directe lasten van personeel en materieel niet aan een beleidsveld worden toegerekend. Hierdoor heeft de Tweede Kamer nauwelijks een beeld wat beleid nu echt kost. Het geeft alleen maar een beeld zien van de programma-uitgaven die in een beleidsartikel staan.

“De directe lasten van personeel en materieel worden niet aan een beleidsveld toegerekend. Dus wat je ziet zijn alleen de beleidsuitgaven, de programma-uitgaven die in zo’n artikel staan. Bedrijfseconomisch is deze begrotingsinformatie dus onvoldoende, en bovendien weet ik ook nauwelijks wat de activiteiten zijn die gefinancierd worden. Die staan er niet in.”

(Peter Boorsma)

Tot slot constateert Nico Mol dat het de Tweede Kamer ontbreekt aan inzicht in de begrotingen die onder de Rijksbegroting liggen. Hij stelt dat de begroting te weinig zicht geeft op wat er binnen begrotingsartikelen gaande is. Volgens Mol zou de Tweede Kamer meer informatie moeten krijgen wat er binnen de departementale begroting aan gelden wordt uitgegeven.

Begrotingsfondsen buiten de rijksbegroting

In sommige gevallen is het gewenst dat de uitvoering van beleid op afstand van een ministerie plaatsvindt. Denk hierbij aan stichtingen, zelfstandige bestuursorganen of rechtspersonen met een wettelijke taak. In zulke gevallen hevelt de overheid publiek geld over naar zelfstandige rechtspersonen. Daarbij verschuift ook de primaire verantwoordelijkheid voor de besteding van publiek geld naar het bestuur die aan het hoofd van deze organisatie staan. De Algemene Rekenkamer (2016) constateert in hun onlangs gepubliceerde rapport *“Begrotingsreserves; het opzij zetten van geld als begrotingsinstrument”*, dat het parlement opvallend genoeg geen informatie ontvangt over de fondsen die door zelfstandige rechtspersonen worden beheerd. Er is geen overzicht beschikbaar van de fondsen die buiten de Rijksbegroting worden beheerd. Zodoende is het onduidelijk hoeveel geld er door deze zelfstandige organisatie wordt beheerd. Hierdoor is het maar de vraag of het parlement effectief kan controleren over hoe dit geld wordt besteed.

5.1.6. Openbaarheid

Een cruciale voorwaarde om te spreken over een democratische totstandkoming van de begroting, is dat deze in de openbaarheid wordt vastgesteld. Iedereen moet op elk gewenst moment toegang kunnen hebben op hoe het geld door publieke instanties wordt besteed. Daarnaast geldt dat de behandeling van de begroting in het openbaar plaatsvindt.

Eerlijkheidshalve dient te worden toegegeven dat het onderwerp openbaarheid in de interviews slechts in beperkte gevallen aan bod is gekomen. Daarom hebben slechts drie respondenten zich hierover uitgelaten. Het meest uitgesproken over het openbaarheidsbeginsel was Nico Mol. Hij staat erg kritisch tegenover hoe de overheid hiermee omgaat:

De meeste onderliggende begrotingsinformatie is gewoon geheim. Dat zijn allemaal interne werkbegrotingen. Dat leg je niet aan de Tweede Kamer voor. Je kunt op basis van de WOB (Wet Openbaar Bestuur) denk ik wel om deze informatie vragen. Maar die is dus beschikbaar nadat de begroting is vastgesteld. Daarvoor zijn het alleen maar concepten. En die informatie zie je als Kamerlid niet. Terwijl dat wel zou moeten. Er moeten lagen onder zitten. Je moet gewoon weten wat er binnen die artikelen gebeurt. De Kamer ziet niet wat er onder die begroting zitten. In de conceptbegrotingen staat het wel, maar die worden niet naar de Kamer gestuurd.

(Nico Mol)

Mol verklaart het ontbreken van onderliggende begrotingen met de constatering dat bepaalde directies en afdelingen liever niet zien dat hun beleid of functie ter discussie wordt gesteld. Hij geeft als voorbeeld dat in de jaren 70 een directie is opgezet om de prijzen in de gaten te houden van gevoelige markten, aangezien de inflatie toen erg hoog lag. Toen na verloop van tijd de economie zich herstelde, was de functie van deze directie wel uitgespeeld. Echter werd de directie niet opgeheven, maar bleef bestaan. Als men de bedragen en werkzaamheden van deze directie openbaar zou maken, dan ziet iedereen dat deze directie geen nut meer dient. Hier zat niemand in deze afdeling op te wachten, omdat ze bang waren om zonder werk te zitten. Dergelijke directies zijn dus volgens Mol in staat om toch budget te krijgen voor een functie die eigenlijk niet relevant meer is.

Tegelijkertijd erkent Mol ook dat het voor een Kamerlid qua capaciteit lastig, zo niet onmogelijk, is om helemaal op transactieniveau de begroting door te nemen. Daarom stelt hij dat Kamerleden hierbij vaker deskundigen op dit gebied in kunnen roepen, maar dan moeten deze experts wel toegang hebben om de begroting op een vrij hoog detailniveau te doorgronden. En daar ontbreekt het volgens Mol nog aan.

Joost van Hofwegen erkent ook dat sommige begrotingsposten geheim zijn, maar hier zit volgens hem wel een legitieme gedachte achter. Bij crisissituaties moet de regering zo snel handelen en gaat het om dermate gevoelige dossiers, dat openbare behandeling er soms niet in zit. Bij de aankoop van ABN-Amro wil je niet dat beursgevoelige informatie op een ongunstig tijdstip naar buiten komt. Daarnaast is het soms noodzakelijk dat bepaalde beveiligingskosten niet in de begroting worden opgenomen om terroristen niet de kans te geven daar iets uit af te leiden. Tot slot geeft Van Hofwegen aan dat men niet alle kosten wil opgeven, omdat je dan als regering zijnde je onderhandelingspositie verliest. Als je dan bepaalde kosten in de openbaarheid brengt dan is de kans natuurlijk groot dat je dan teveel betaalt voor bepaalde goederen of diensten. Van Hofwegen betoogt dat de openbaarheidsbeginsel weliswaar belangrijk is, maar dat de regering in bepaalde situaties in het geheim moet kunnen opereren, mits ze dit gemotiveerd en weloverwogen doen.

Tot slot geeft Wouter Koolmees aan dat hij de begrotingsinformatie juist heel transparant vindt, omdat de website van de Rijksbegroting veel doorklikmogelijkheden biedt. Dat maakt dat het voor iedereen zichtbaar is waar het geld aan wordt besteed. Deze informatie is ook te alle tijden opvraagbaar. Wel

geeft Koolmees als verbeterpunt dat de begroting meer aan kan sluiten op de belevingswereld van mensen. Als de begroting zou laten welke concrete projecten worden gefinancierd, hoeveel wegen er worden gebouwd, of welke scholen er worden gefinancierd, dan weten en begrijpen de mensen thuis ook beter wat er met het geld daadwerkelijk gebeurt.

“Daarnaast zou je de begroting nog kunnen aanpassen aan de belevingswereld van mensen. Koppel het met de situatie op scholen. Ga na wat met het geld op ziekenhuizen gebeurt. Welke wegen er worden aangelegd. Kortom, laat aan de mensen aan welke concrete projecten het geld naar toe gaat.

Maak het meer levend voor mensen.”

(Wouter Koolmees)

5.2. Effectiviteit monitoringsinstrumenten

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat de Tweede Kamer een veelvoud aan instrumenten tot zijn beschikking heeft om de begroting te monitoren. Deze paragraaf beschrijft hoe de respondenten uit dit onderzoek tegen deze instrumenten aankijken. Zijn deze instrumenten voldoende om als parlement de begroting effectief te controleren en te beïnvloeden? En maken Kamerleden hier volgens de respondenten voldoende gebruik van? Dit zijn de vragen die in deze paragraaf aan de orde komen.

5.2.1. Controle-instrumenten

In zijn algemeenheid stellen alle de respondenten uit dit onderzoek dat de Tweede Kamer theoretisch gezien krachtige wapens heeft om de begroting te monitoren. Ze zijn staan om de begroting af te wijzen, deze te op artikelniveau te amenderen of moties in te dienen. Daarnaast kan de Tweede Kamer ervoor kiezen om een parlementaire enquête te organiseren als het denkt dat er over een bepaald onderwerp te weinig informatie is. Voorts stellen beide Tweede Kamerleden dat het kabinet ook een grondwettelijke verplichting heeft om het parlement te informeren. Deze instrumenten hebben een algemeen karakter en hebben een bredere betekenis dan de begroting alleen.

“We hebben alle mogelijkheden tot onze beschikking. We hebben een informatieplicht die in de grondwet verankerd is. We hebben het recht op vragen en het recht op beantwoorden van die vragen.

We kunnen mensen weg sturen als zij bepaalde informatie niet geven.”

(Henk Nijboer)

Verder zijn alle respondenten ervan overtuigd dat de meeste informatie rondom de begroting wel door het kabinet aan het parlement wordt gedeeld. Men constateert dat verkeerd informeren of liegen een politieke doodzonde is, wat onherroepelijk tot gevolg heeft dat een minister of staatssecretaris moet vertrekken mocht hij of zij zich hieraan schuldig maken:

“Ik denk niet dat de regering snel geneigd is om informatie achter te houden, omdat dit wordt gezien als een politieke doodzonde. Zodra de Kamer hier achter komt, dan heeft een minister gelijk een motie

van wantrouwen achter zijn broek, en moet hij het veld ruimen. Dat zie je ook aan de recente voorbeelden bij het ministerie van V&J over het verloren bonnetje en de Fyra-enquête, waar staatssecretaris Mansveld het veld moest ruimen. Dus ik denk dat het ministerie wel voldoende prikkels heeft om het parlement te informeren.”

(Wouter Koolmees)

Bovendien constateren vijf van de negen respondenten dat door het in Nederland gehanteerde politieke systeem de Tweede Kamer doorgaans een vrij sterke positie heeft om van het kabinet informatie te vergaren. Respondenten leggen uit dat het kabinet van zijn voorbestaan afhankelijk is van het vertrouwen die het parlement in hen heeft. Zodra de Tweede Kamer het vertrouwen in het kabinet of een bewindspersoon verliest, moet deze het veld ruimen. Hierdoor is het kabinet volgens de respondenten voldoende geprikkeld om de Tweede Kamer in afdoende mate informatie te verschaffen over de begroting. Als er maar politieke druk op de minister wordt uitgeoefend, is de Tweede Kamer in staat om veel informatie te achterhalen. De minister is dan niet bij machte om deze druk te weerstaan.

Wel geven Warmelink en Noordsij nadrukkelijk aan dat het lastig is enige lijn aan te brengen in de mate waarin het parlement geïnformeerd dient te worden. Noordsij geeft aan dat sommige ministers worden weggestuurd voor iets waar ze niets van konden afweten, en dat andere ministers mogen blijven zitten als zij doelbewust de Tweede Kamer verkeerd hebben geïnformeerd. Ook Warmelink constateert dat de ministeriële verantwoordelijkheid lastig valt te definiëren. Hij stelt vast dat de vertrouwensregel enorm belangrijk is. Als een minister over veel vertrouwen van het parlement beschikt, dan kan hij zich wat permitteren en heeft hij relatief veel beleidsvrijheid. Beschikt een minister echter niet op een diep vertrouwen van het parlement, kan hij zich veel minder fouten permitteren. Hiermee impliceert Warmelink dat de begroting nauwelijks een rol speelt bij het besluit van de Tweede Kamer om een controle-instrument in te zetten, of dat nu een besluit om de begroting te verwerpen, een minister weg te sturen, of een parlementaire enquête te organiseren. De mate waarin het parlement informatie van een minister verlangt, is politiek van aard. Warmelink geeft de Fyra-case als voorbeeld:

“De norm waarom de ene mag blijven en de ander wordt weggestuurd, is niet helder te stellen. Bijvoorbeeld het vertrek van de staatssecretaris van Infrastructuur tijdens de Fyra-enquête. Zij wordt dus weggestuurd omdat ze slecht lag. In dat dossier zijn er heel veel beslissingen genomen door tal van ministers en staatssecretarissen. Maar juist zij moest vertrekken, terwijl de verantwoordelijk minister in geen velden of wegen te bekennen was. Dat is eigenlijk heel vreemd. Het vertrek van de staatssecretaris heeft niks te maken met het overschrijden van budgetten, maar puur omdat ze slecht lag en geen vertrouwen had.”

(Han Warmelink)

Verder geven zeven respondenten in impliciete of expliciete bewoordingen aan dat het parlement maar weinig gebruik maakt van hun mogelijkheid om de begroting te controleren. De respondenten

geven als belangrijke reden hiervoor dat de Tweede Kamer de tijd en de capaciteit ontbreekt om de begroting systematisch te kunnen controleren. Rolf Noordsij betoogt dat door het tijdgebrek bij Kamerleden en de beperkte ambtelijk staf er veel dingen blijven liggen. Dit zegt ook Tobias Witteveen. Volgens hem kost het Tweede Kamerleden teveel tijd en moeite om zich in de begroting te verdiepen. Dit geen ten koste van een zorgvuldige behandeling van de begroting door het parlement. Voor grote fracties is dat een minder groot probleem dan voor kleine fracties. Een grote fractie heeft per begrotingshoofdstuk doorgaans minimaal één Kamerlid die dat kan behandelen. Kleinere fracties kunnen een dergelijke verdeling niet maken.

“Je moet dan veel energie steken in het goed doordenken van vraagstukken. Men moet zorgen dat het qua informatie minimaal op hetzelfde niveau komt als op een ministerie. Dat kost veel tijd, je moet eigenlijk al veel weten om de goede vragen te kunnen stellen. En vervolgens daar de goede dingen mee kunnen doen. De tijd, aandacht en energie ontbreekt vaak om dat zorgvuldig te kunnen doen.”

(Tobias Witteveen)

5.2.2. Houding van Kamerleden ten aanzien van de begroting

Acht van de negen respondenten geven aan dat Kamerleden maar beperkt interesse hebben in budgettaire zaken. Dit is volgens de respondenten een andere belangrijke reden waarom het parlement maar gebrekkig in staat is om de begroting systematisch te controleren. Over het algemeen stellen de respondenten vast dat Kamerleden zich liever met andere zaken bezig houden, omdat de begroting taaie materie is. Daarnaast is hierboven al vastgesteld dat het voor Kamerleden eenmaal veel tijd kost om de begroting in zijn geheel te bestuderen. Dit terwijl Kamerleden zich niet of nauwelijks hierop kunnen profileren, omdat het werk eigenlijk apolitiek van aard is. Hierdoor loont het voor Kamerleden niet om zich bezig te houden met de begroting.

Het is voor politici minder interessant om terug te kijken wat er allemaal is bereikt. Vaak willen ze op tv roepen wat er mis is en daar wat aan doen. Plannen maken. Terugkijken naar beleid en verantwoording zijn niet de onderwerpen waarin politici op worden gekozen. Daarom is de commissie voor de Rijksuitgaven ook vrij impopulair. Je profileert je er niet zo goed op. Je gaat er alleen zitten als je vindt dat het je taak als volksvertegenwoordiger is om goed en scherp op het geld te letten.”

(Rolf Noordsij)

Het financiële aspect van beleid wordt voor Kamerleden pas interessant als men dit politiek kan uitbuiten. Vaak is dit het geval wanneer er een incident of schandaal te ontdekken valt. Dan kunnen Kamerleden zich hiertegen uitspreken en levert dit een Kamerlid de aandacht op die het zoekt. Vaak zijn degelijke schandalen of incidenten gekoppeld met een flinke budgetoverschrijding, belangenverstremming of zelfverrijking.

Minderman, Witteveen en Noordsij constateren dat het Nederlandse parlement geen politieke cultuur heeft waarin parlementariërs bij de financiële huishouding worden betrokken. De Tweede Kamer is

volgens hen minder gericht op het letten op de centen en meer op het realiseren van projecten. De aandacht voor de begroting en verantwoording is afhankelijk van hoe groot de persoonlijke overtuiging is die Kamerleden hiervoor hebben. Noordsij, Witteveen en Van Hofwegen geven Kamerlid Duisenberg hier als positief voorbeeld van. Duisenberg is er persoonlijk van overtuigd dat Kamerleden in staat moeten zijn om te beoordelen of publiek geld doelmatig en doeltreffend wordt besteed:

„Een feitelijke, apolitieke rapportage is toch waar dualisme om moet gaan. Het maakt de parlementaire controle van de regering sterker. Als je daar moeite mee hebt, zeg ik: don't shoot the messenger.”

(Pieter Duisenberg in NRC Handelsblad, 24 november 2015)

Hiermee probeert Duisenberg de aandacht voor een meer boekhoudkundige benadering van de Rijksbegroting te versterken. Het resultaat is voornamelijk dat de Tweede Kamercommissie voor Onderwijs, waar hij zelf lid van is, en de Tweede Kamercommissies voor Ontwikkelingssamenwerking, Sociale Zaken, Infrastructuur & Milieu en Volksgezondheid deze methode al toepassen.

Verder geven acht van de negen respondenten aan dat het doorgronden van de begroting min of meer een taak is voor de begrotingsspecialisten. Of andersom geredeneerd: de Tweede Kamer is vrij ondeskundig als het gaat om het doorgronden van de begroting. Nico Mol is één van de respondenten die zich hier het sterkst over uitlaat. Volgens hem is er sprake van een “*lekenbestuur*” en stelt dat de meerderheid van de Kamer geen enkel verstand heeft over hoe zij een begroting moeten lezen. Peter Boorsma vertelde dat hij een paar jaar geleden heeft onderzocht naar de kennis van Kamerleden over de begroting. Hij concludeerde toen dat Kamerleden nauwelijks verstand hadden van de begroting, waardoor zij eigenlijk niet weten waar zij akkoord mee gaan. Minderman constateert dat alleen een kleine minderheid van de Kamer, namelijk degene die zitting hebben in de Tweede Kamercommissie voor de Rijksuitgaven, verstand heeft over hoe de begroting in elkaar steekt.

Niet iedere respondent geeft dat in sterke bewoordingen aan dat Kamerleden gebrekkig in staat zijn om de begroting te doorgronden. Zo reageert Kamerlid Koolmees dat zijn collega-Kamerleden over het algemeen wel met de begroting overweg kunnen, maar dat het af en toe wel een zoekwerk is. Hierdoor is niet ieder Kamerlid in staat om slimme vragen te stellen of handige amendementen in te dienen. Ook Rolf Noordsij vindt dat Kamerleden over het algemeen deskundig genoeg zijn om de begroting te lezen, maar merkt wel op dat niet ieder Kamerlid zich er even goed in verdiept. Volgens hem hangt de kwaliteit van de begrotingsbehandeling af van de persoonlijke affiniteit van het Kamerlid met betrekking tot de begroting.

Overigens geeft niet iedere respondent aan dat dit negatieve gevolgen hoeft te hebben voor de uitoefening van het budgetrecht. Warmelink geeft aan dat er gewoon specialisten nodig zijn om het vele werk wat op de Kamer af komt te verdelen. Anders blijft de Kamer volgens hem in algemeenheden hangen. Weliswaar heeft ieder Kamerlid wel een taak om de begroting te kunnen

lezen, maar hij neemt het ze niet kwalijk dat niet iedereen de begrotingssystematiek even goed beheerst. Er zijn hier immers specialisten voor die dit goed kunnen opvangen. Wel is Warmelink, net als Mol, Van Hofwegen en Witteveen ervan bewust van het gevaar van verkokering. Dit als gevolg van het feit dat de begroting per beleidsterrein wordt besproken. Hierdoor is er betrekkelijk weinig aandacht voor een integrale afweging tussen beleidsonderwerpen.

“Je ziet ook de spanning tussen de financieel specialisten en de Kamerleden die bezig zijn met hun eigen vakterrein. Die specialisten die een sectoraal belang vertegenwoordigen zijn minder geneigd om het geheel te overzien.”
(Joost van Hofwegen)

Bovendien stellen deze respondenten dat de financieel specialist het binnen een fractie vaak moet afleggen tegen woordvoerders die een sectoraal belang vertegenwoordigen. Warmelink legt uit dat binnen een fractie een strijd gaande is tussen aan de ene kant de woordvoerders van een specifiek beleidsterrein, zoals onderwijs of zorg, en aan de andere kant de financiële woordvoerders die meer een algemeen belang vertegenwoordigen. Warmelink betoogt dat de financieel specialisten in de meeste gevallen het onderspit moeten delven ten gunste van de sectorale belangen:

“Een financieel specialist moet steeds opboksen tegen de sectorale belangen. Je ziet in de Kamer gebeuren dat het sectorale belang steeds voorrang boven het algemene, en in dit geval financiële, belang. In de regering werk dat in principe ook zo. Met het verschil dat de minister van Financiën een drukmiddel heeft, en dat hebben Kamerleden niet.”
(Han Warmelink)

Deze uitspraak van Warmelink wordt door Koolmees, Nijboer en Minderman enigszins genuanceerd. Koolmees geeft aan dat het per partij verschillend is hoe groot de invloed van de financiële woordvoerder is. Zo geeft hij aan dat bij partijen die staan voor een gezond financieel beleid, zoals D66, VVD en de Christelijke partijen, de financieel specialist beter in staat is het algemeen belang te laten prevaleren boven het sectorale belang. Bij andere partijen die de begrotingsdiscipline minder hoog in het vaandel hebben staan, hij benoemt de SP en de PVV als voorbeelden, hebben de financieel woordvoerder het volgens Koolmees lastiger. Nijboer benoemt het gesloten Najaarsakkoord over de begroting van 2014 als voorbeeld dat financieel specialisten wel degelijk grote invloed hebben binnen een fractie:

“Als ik het belangrijk vind, kan ik anderen erop wijzen om bepaalde zaken anders te regelen. Een voorbeeld is het gesloten akkoord Najaarsakkoord van twee jaar geleden. Dan kijk je dus met een algehele blik naar de begroting en bepaal je op welke posten minder geld naar toe gaat. Dan heb je een functie waarin je dus sectorale belangen overstijgt worden door het algemene belang. Dat gaat het over honderden miljoenen euro's die worden gerealloceerd.”
(Henk Nijboer)

Tot slot geeft Minderman weliswaar aan dat in budgettaire rustige tijden de financieel specialist het moeilijk heeft, maar dit door omstandigheden kan veranderen. Minderman legt uit dat door de economische en financiële recessie het politiek debat in het teken stond van sterke bezuinigingen en een streng begrotingsbeleid. Hierdoor hadden de financieel woordvoerders meer invloed, omdat ze als bewakers van de schatkist werden gezien.

5.2.3. De inzet van het amendement

Het meest in het oog springende punt wat uit de interviews naar voren komt is dat het effect van een amendement op de begroting bijzonder gering wordt geacht. Dit punt wordt voornamelijk aangehaald door de staatsrechtgeleerden Minderman en Warmelink en de deskundigen op het gebied van overheidsfinanciën Boorsma en Mol. Het amendement beoogt om de Tweede Kamer mede invloed te geven over hoe het geld wordt besteed. Maar in de praktijk blijkt dat de Tweede Kamer nauwelijks invloed heeft op de begroting.

“Waar ik ontevreden over ben is dat als het parlement echt het budgetrecht wil uitoefenen, dan zou het de begroting wel wat vaker mogen amenderen. Dat is toch het belangrijkste instrument zou je zeggen wat ze hebben om die afweging te beïnvloeden. De Eerste Kamer kan dat niet, de Tweede Kamer doet het niet.”
(Peter Boorsma)

Om daadwerkelijk inzicht te hebben in hoe de Tweede Kamer gebruik maakt van zijn recht van amendement met betrekking tot de begroting, heeft het BOR onderzocht welke bedragen de Tweede Kamer jaarlijks de begroting heralloceert. De onderstaande figuur geeft de resultaten hiervan weer.

	Begrotingsjaar				
	2011	2012	2013	2014	2015
Ingediende amendementen	76	96	74	47	66
Aangenomen amendementen	17	23	16	7	20
Bedrag aangenomen amendementen (in € miljoen)	138	83	357	84	77
Begrotingstotaal (in € miljoen)	188.369	183.816	182.911	182.049	183.381
% totale rijksbegroting	0,07%	0,05%	0,19%	0,05%	0,04%

Tabel 13: bedragen aangenomen amendementen periode 2011-2015 (bron: BOR, 2015, p.64)

Het BOR (2015, p.64) concludeert dat de Tweede Kamer gemiddeld genomen jaarlijks zo'n €186 miljoen anders aanwendt dan wat in de ontwerpbegrotingen wordt voorgesteld.⁹ Weliswaar is dit in absolute termen een behoorlijk bedrag, relatief gezien is deze omvang echter zeer beperkt: slechts

⁹ Anders dan in de tabel staat aangegeven trek het BOR deze conclusie op basis van de verzamelde gegevens over de begroting van 2002 tot en met 2015.

0,11% van de totale begrotingsomvang wordt door de Tweede Kamer gewijzigd. Het parlement neemt dus voor bijna 99,9% de voorstellen van de regering tot het doen van uitgaven over. Het BOR nuanceert wel dat een groot deel van de begroting juridisch gezien al vast ligt. Dus als men aanneemt dat de ruimte voor alternatieve aanwending op 10% ligt, dan ligt het percentage wat de Tweede Kamer alternatief besteed dus hoger. Het BOR stelt dan dat de Tweede Kamer ruim 1% van de nog amendeerbare ruimte realloceert. Een andere nuancering wat her BOR aanbrengt is dat de Tweede Kamer niet alleen via het aanbrengen van amendementen invloed uitoefent op de begroting. Dit doet de Tweede Kamer ook via het uitoefenen van politieke druk in debatten.

De staatsrechtgeleerden Warmelink en Minderman leggen uit dat de begrotingswetgeving een bijzondere positie in het staatsrecht heeft. Zij geven namelijk aan dat een vastgestelde begroting enkel aangeeft wat een minister jaarlijks *maximaal* mag uitgeven. Dit houdt in dat de minister altijd minder dan het geautoriseerde bedrag mag uitgeven. Alleen als hij meer wilt uitgeven moet het toestemming van het parlement vragen. Hierdoor is een minister in beginsel niet gehouden om navolging te geven aan een amendement die een uitgavenverhoging tracht te bewerkstelligen. Nico Mol stelt dat een amendement dat een uitgavenverhoging omhelst eigenlijk niet meer is dan een verkapte motie.

“Ik heb zelf dat tegengekomen dat amendementen van alles in kunnen houden, bijvoorbeeld meer geld naar dit en meer geld naar dat. Maar je verandert er niks mee. Eigenlijk is het een oproep aan de minister om hier en daar meer geld te besteden. Het heeft dus het karakter van een motie.”

(Nico Mol)

Daarnaast heeft een amendement slechts betrekking op één begrotingsjaar. Het is voor de regering hierdoor eenvoudig om een aangenomen amendement in een volgende begrotingswet weer terug te draaien. Hierdoor moet een amendement dat een meerjarig effect beoogt, ieder jaar opnieuw worden ingediend.

Boorsma geeft aan dat begrotingsamendementen ook weinig gebruikt worden, omdat de politiek sterk hecht aan de begrotingsdiscipline. Als een Kamerlid een amendement indient wat een uitgavenverhoging behelst, dan is het gebruikelijk dat hij ook de financiële dekking regelt. En juist hier ziet volgens Boorsma een probleem:

“Ik denk dat het grootste probleem ligt in wat ik vroeger het stringente begrotingsbeleid noemde. Het is voor een politieke partij heel leuk om aan je achterban te laten zien dat je je best doet door een amendement in te dienen die de uitgaven vergroot. Maar tegelijkertijd moet je ergens de pijn aanbrengen om een post te verlagen. En dat is niet leuk, want waar ga je er dan op vooruit als

Kamerlid, electoraal gezien?”

(Peter Boorsma)

Een opvallende constatering hierbij is dat de regels omtrent de begrotingsdiscipline volgens staatsrechtgeleerden Warmelink en Minderman nooit bij wet zijn vastgelegd. Deze regels zijn ooit door toenmalig minister van Financiën Ruding in de praktijk gebracht en door zijn opvolgers verder versterkt, maar zijn nooit onderwerp geweest van een parlementair debat. Terwijl deze regels wel bepalend in de begrotingscyclus. Wie immers geen tegenbegroting bij de Algemene Politieke Beschouwingen kan laten zien, wordt niet serieus genomen. Dit heeft volgens Minderman er toe geleid dat het ministerie van Financiën een allesbepalende rol heeft bij het begrotingsbeleid:

“Gerrit Zalm heeft in zijn tijd als minister van Financiën toentertijd bepalen en betalen uit elkaar gehaald. Financiën bepaalt, en de vakministers betalen. Financiën is de baas en bepaalt dus wat er gebeurt. Met als gevolg dat de Tweede Kamer rechten ontbeert, en zelfs de vakminister rechten ontbeert. De minister van Financiën mag van alles. De Kamer kan alleen sturen bij amendementen, wat technisch ingewikkeld is. Het zou heel veel schelen als de Kamer wijzigingen per motie in de begroting aan kan brengen.”
(Goos Minderman)

5.2.4. Rol commissie voor de Rijksuitgaven

De Tweede Kamercommissie voor de Rijksuitgaven en de Tweede Kamercommissie voor Financiën zijn bij uitstek de twee commissie die de Rijksbegroting namens de Tweede Kamer controleren. Daarom is ook aan de respondenten van dit onderzoek gevraagd hoe zij de werkzaamheden van deze commissie inschatten. Een kleine meerderheid van vijf respondenten stelt expliciet of impliciet vast dat de rol van deze commissies marginaal is. Warmelink, Minderman en Witteveen zijn hierin het meest expliciet. Iedere respondent geeft weliswaar aan dat de commissie nuttig werk verricht. Echter, doen zij vooral procedureel een coördinerend werk. Zeven van de negen respondenten zijn het er wel over eens dat het werk van de commissie voor de Rijksuitgaven niet politiek van aard is. De overige twee respondenten hebben zich hier niet over uitgelaten.

Ondanks de constatering dat de commissie voor de Rijksuitgaven nuttig werk verricht, geven respondenten tegelijkertijd aan dat het de commissie ontbreekt aan politieke macht. Ze zijn eigenlijk nauwelijks in staat om echte veranderingen in het begrotingsbeleid te bewerkstelligen. Minderman stelt dan ook vast dat zij niet meer zijn dan *“een roepende in de woestijn.”*

Witteveen regeert dat met het opgaan van de commissie voor de Rijksuitgaven in de commissie voor Financiën dat de aandacht van de Tweede Kamer in de begrotingstechniek verder aan het verwateren is:

“De Commissie voor de Rijksuitgaven bestaat zelfs niet meer. Wat er eerst gebeurt is, is dat de staf van de CRU gefuseerd is met de onderzoeksstaf van de Tweede Kamer. Waarmee je al ziet dat de aandacht voor de begrotingstechniek en –specialisme tanende is. Dus eerst ging de staf weg, en nu dus ook de commissie zelf. De Kamer zal altijd zeggen dat deze niet weg is, maar is opgegaan in de commissie Financiën, maar mijn taxatie is dat die weg is. De structurele aandacht voor de begroting, de begrotingstechniek, en de uitoefening van het budgetrecht is erg verwaterd.”

(Tobias Witteveen)

Tweede Kamerleden Koolmees en Nijboer benadrukken dat de rol van de commissie inderdaad een procedurele is. Niettemin geven zij wel aan dat de commissie nuttig werk verricht op het gebied van het coördineren en adviseren van de Tweede Kamer op begrotingszaken.

“De rol van de commissie voor de Rijksuitgaven is vooral procesmatig. De commissie voor de rijksuitgaven, die nu is opgegaan in de commissie Financiën, is vooral om het begrotingsproces te coördineren. Zo attendeert het andere commissies op belangrijke zaken voor wat de begroting betreft, zoals het rapporteurschap, letten op de begrotingsreserves. Daarnaast verzorgen zij het contact met de Algemene Rekenkamer, de Raad van State, en spelen informatie door aan de overige commissie.

De rol van de CRU is eigenlijk niet zo heel erg politiek, het heeft meer een procesmatig karakter.”

(Wouter Koolmees)

Deze respondenten leggen uit dat juist door het gebrekkige politieke karakter van de commissie, deze niet erg in trek is bij Tweede Kamerleden. De begrotingstechniek is volgens deze respondenten niet iets waar politici mee kunnen scoren. Veelal ervaart men de begroting als taaie en doorgaans saaie materie. Bovendien moeten leden van deze commissie altijd opboksen tegen commissie die een meer sectoraal belang vertegenwoordigen, zoals de commissie voor Onderwijs of Zorg. Warmelink geeft aan dat de positie die de commissie voor de Rijksuitgaven ten aanzien van andere commissies min of meer valt te vergelijken met die van minister van Financiën ten opzichte van zijn collega-ministers. Maar er is één belangrijk verschil, namelijk dat minister van Financiën een machtsbron heeft, in de vorm van de pot met geld die hij beheert, en de commissie voor de Rijksuitgaven heeft dit niet. Hierdoor zullen leden van deze commissie al snel het onderspit delven ten aanzien van hun collega's die in een sectorale commissie zitten.

“Ja, je zou kunnen zeggen dat de minister van Financiën en de commissie voor de Rijksuitgaven vergelijkbare posities hebben. Maar de minister van Financiën is natuurlijk sterker. Omdat hij een pot met geld beheert. Die heeft dus een dwangmiddel, en een mechanisme achter zich staan. Hij heeft dus in zekere zin een bepaalde hindermacht. Dit heeft de commissie voor de Rijksuitgaven duidelijk niet. Die kan wel aanbevelingen doen in de Kamer over het aanleveren van bepaalde informatie. Maar zelf kunnen ze niet iets generen. Dat is het probleem voor die commissie.”

(Han Warmelink)

5.2.5. Overige observaties

Tot slot worden er nog een aantal opmerkingen door respondenten geplaatst die niet als algemeen verschijnsel in dit onderzoek kunnen worden gedefinieerd. Deze paragraaf gaat in op drie opmerkingen die door enkele respondenten naar voren worden gebracht met betrekking tot het monitoren van de begroting door de Tweede Kamer. De eerste is het contact tussen ambtenaren en Kamerleden die door drie respondenten naar voren wordt gebracht. De tweede opmerking behelst de

rol van de Algemene Rekenkamer. En de laatste observatie gaat over de rol van beleidsevaluaties en –doorlichtingen die ministeries uitvoeren.

In drie interviews is het contact tussen ambtenaren en Kamerleden aan bod gekomen. Twee respondenten, Nico Mol en Tobias Witteveen, achten het een versterking van het budgetrecht als Kamerleden de mogelijkheden hebben om rechtstreeks contact te onderhouden met een ambtenaar. Nico Mol is hier het meest uitgesproken in. Hij merkt op dat het politieke systeem zo is ingericht dat de ambtenarij eigenlijk zowel voor het parlement als voor een minister zou moeten werken, maar dit in de praktijk totaal niet het geval is. De ambtenarij werkt uitsluitend voor de regering en zien Kamerleden vooral als een lastige externe partij. Mol constateert dat de meerwaarde van het rechtstreekse contact tussen ambtenaren en Kamerlid is dat ambtenaren Kamerleden direct kunnen vertellen hoe iets in elkaar steekt. Ook Witteveen stelt dat het contact tussen ambtenaren en Kamerleden kan zorgen voor een versterking van het budgetrecht. Hij vertelt hij echter wel bij dat de ambtelijke cultuur zich hier niet echt voor leent en dit lastig te doorbreken is:

“Ja, direct contact tussen Kamerleden en ambtenaren zou voor een versterking van het budgetrecht kunnen zorgen. In onze ambtelijke cultuur ligt dat echter nog moeizaam. In de jaren negentig speelde de Oekaze Kok. Daarin besloot men om het contact tussen Kamerleden en ambtenaren te verbieden.

Eigenlijk geldt voor zover ik weet de Oekaze Kok niet meer, maar nog steeds is het contact tussen ambtenaar en Kamerlid nog vrij moeizaam. Dat lijkt mij niet zo makkelijk te doorbreken.”

(Tobias Witteveen)

Goos Minderman geeft aan dat het contact tussen ambtenaren en Kamerleden kunnen zorgen voor een uitholling van de ministeriele verantwoordelijkheid. Hij legt uit dat het dan voor een minister wel erg lastig wordt om de controle te houden over wat er binnen zijn departement gaande is en wanneer wie met wie communiceert. Wel denkt Minderman dat er meer contact tussen ambtenaren en Kamerleden is dan tot nu toe in kaart is gebracht.

De tweede observatie die in twee interviews naar voren kwam is de rol van de beleidsevaluatie en beleidsdoorlichtingen. Tweede Kamerlid Nijboer betoogt dat deze niet onafhankelijk genoeg zijn om een betrouwbaar beeld van beleid te schetsen. Hij stelt dat ministeries deze zelf in gang zetten, waardoor deze stukken een te positief beeld over het beleid geven. Hij vindt ook dat de doelen te vaag en abstract zijn omschreven, waardoor het eigenlijk niet te beoordelen is wanneer een doel is behaald. Hier is Rolf Noordsij het grotendeels mee eens. Ook hij ziet liever dat beleidsdoorlichtingen door een onafhankelijk instituut worden opgepakt:

Een ministerie is verantwoordelijk dat een dergelijke beleidsevaluatie wordt uitgevoerd. Je hebt liever dat zoiets door een onafhankelijk instituut wordt gedaan. Wat je nog wel vaak ziet is dat beleidsdirecties vaak zelfs zo'n beleidsdoorlichting doen. Dan is het natuurlijk wel oppassen dat een

directie niet zijn eigen werk gaat controleren. Als de beleidsevaluatie door ambtenaren zelf worden uitgevoerd. Ja dan is de kans groot dat ze kritische noten of risico's weglaten.
(Rolf Noordsij)

Het derde en laatste punt gaat over de rol van de Algemene Rekenkamer. In de interviews met Witteveen, Noordsij en Minderman kwam dit punt naar voren. Witteveen en Minderman hebben het meer over de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer, en Noordsij gaat in op hoe Kamerleden gebruik maken van de kennis en kunde van de Algemene Rekenkamer. Minderman en Witteveen betogen dat de Algemene Rekenkamer zich vaker kan richten op zogenoemde effectiviteitsonderzoek, in plaats van zich alleen te richten op doel- en rechtmatigheid. Zo denkt Witteveen dat Kamerleden hierdoor beter inzicht hebben in de mate waarin een beleidstheorie nog wel klopt. Zijn er bij het ontwerpen van beleid wel de juiste verbanden gelegd? En is de beleidstheorie goed uitgevoerd? Dit zijn volgens Witteveen vragen waarmee je meer politieke roering en discussie krijgt en wat dus de politieke interesse in financiële vraagstukken kan verhogen. Witteveen wijst echter wel op het gevaar dat effectiviteitsonderzoek een grote afbreukrisico met zich mee brengen. Dit soort onderzoeken brengt de Rekenkamer dichterbij de politiek.

Met de stelling dat de Algemene Rekenkamer dichterbij de politiek gebracht moet worden is Goos Minderman het eens. Wat hem betreft zou de Rekenkamer en de Tweede Kamer in elkaar geschoven kunnen worden. De meerwaarde hiervan is dat de Tweede Kamer dan politiek gerichte vragen kan stellen over het beleid zich over meerdere jaren uitpakt. Minderman merkt op dat de rol van de Kamer wel erg apolitiek is geworden.

"Ik heb wel een lans gebroken voor de kennis die zit bij de Algemene Rekenkamer, die veel weet en veel onderzoeken kan doen, nauwer te verbinden met de Tweede Kamer. In het buitenland gebeurt dit ook. Het moet het orgaan van de Kamer worden. Onafhankelijk vind wat minder belangrijk, omdat we al zoveel onafhankelijke accountants hebben. Maar dan krijg je ook onderzoek die niet alleen over volgend jaar gaan, maar wordt beleid ook geëvalueerd over de gehele tijdsperiode. Nu gebeurt dat ook wel en de Kamer maakt daar ook wel gebruik van. Maar de Kamer zou de vragen weer net anders formuleren dan dat de Rekenkamer dat doet. De Rekenkamer is wel erg apolitiek geworden. Ik denk dat de Kamer meer behoefte heeft aan politieke ondersteuning. Dus ik zou die twee organen meer in elkaar schuiven."
(Goos Minderman)

Ten slotte geeft Noordsij aan dat de Tweede Kamer eigenlijk maar zelden gebruik maakt van de kennis en kunde die de Algemene Rekenkamer tot zijn beschikking heeft. Hij schat dat de Tweede Kamer maar één keer per jaar een formeel verzoek bij de Algemene Rekenkamer indient om iets te gaan onderzoeken. Wel geeft hij aan dat de Algemene Rekenkamer meestal wel goed aanvoelt waar en wanneer de Kamer behoefte heeft om iets te onderzoeken. Daarnaast is er veel informeel contact tussen de Rekenkamer en de Tweede Kamer. Noordsij ziet de Algemene Rekenkamer als een partner

en bondgenoot van de Tweede Kamer. Hij schat in dat de Rekenkamer bij ministeries vaker als lastig wordt ervaren. Maar dat is volgens Noordsij alleen maar een goed teken.

Hoofdstuk 6 Conclusie

Dit onderzoek stond in het teken van hoe het parlement, en met name de Tweede Kamer, omgaat met zijn budgetrecht. Deze vraag is gerechtvaardigd, omdat er zowel binnen als buiten het parlement de nodige zorgen bestaan over of het parlement wel over voldoende zeggenschap beschikt met betrekking tot de overheidsfinanciën. Deze zorgen kunnen echter niet los worden gezien met het inzicht van het parlement in de wijze waarop het geld wordt besteed en of dit wel zinnig en zuinig gebeurt. De Tweede Kamer kan formeel gezien weliswaar ja of nee tegen de begroting zeggen, maar als het geen inzicht en informatie heeft over hoe dit geld wordt besteed, heeft het budgetrecht de facto geen enkele betekenis. Daarom richtte dit onderzoek zich op de mate waarin het parlement inzicht heeft in de manier waarop publieke middelen worden gefinancierd en of dit zinnig en zuinig gebeurt.

6.1. Budgettaire besluitvorming

De eerste constatering is dat het budgetrecht in de loop der tijd van betekenis is veranderd. De budgettaire verhouding tussen parlement en regering viel in de negentiende en aan het begin van de twintigste eeuw nog als zuiver dualistisch te karakteriseren. Afwijzing of amendering van de begroting werd toen gezien als ultieme straf die het parlement aan de regering kon opleggen. Echter, in de loop van de twintigste begon dit steeds meer te veranderen tot een meer monistische verhouding. Door het sluiten van coalitie- en regeerakkoorden ging het parlement meeregeren in plaats van het alleen controleren. De begroting wordt pas het parlement voorgelegd zodra de coalitie hierover overeenstemming bereikt. Hierdoor blijven grote confrontaties tussen parlement en regering grotendeels achterwege. Het zwaartepunt van de budgettaire besluitvorming ligt dan ook eerder in de voorbereiding van de begroting dan op het moment dat de begroting formeel door het parlement wordt vastgesteld. Het gevolg hiervan is dat het budgetrecht zoals dat in artikel 105 van de Grondwet wordt gedefinieerd aan materiële betekenis heeft ingeboet. Totale afwijzing van de begroting of een begrotingshoofdstuk komt vrijwel nooit meer voor. De motie van wantrouwen is tegenwoordig het ultieme strafinstrument dat de Tweede Kamer heeft om tegen het kabinet of bewindspersoon in te zetten. Daarbij hoeft het niet te wachten tot de formele momenten waarop de regering budgettaire zaken met het parlement bespreekt. Op ieder gewenst moment kan de Tweede Kamer een minister ter verantwoording roepen en hem wegsturen.

Wat hiermee samenhangt is dat het parlement niet als één uniform orgaan valt te definiëren. Terwijl dit wel een veronderstelling van de principaal-agenttheorie, zoals die in hoofdstuk 3 is beschreven. Zoals hierboven al duidelijk naar voren komt is dat er binnen het parlement een duidelijk onderscheid bestaat tussen partijen uit de coalitie en uit de oppositie. Dit betekent dat de informatiepositie van het parlement niet eenduidig is. De verwachting is dat informatieasymmetrie tussen een coalitiepartij en de regering kleiner is dan tussen een oppositiepartij en de regering. De regering is immers afhankelijker van een coalitiepartij dan van een oppositiepartij. Een coalitiepartij zal dan ook over een betere informatiepositie omtrent de begroting beschikking die een oppositiepartij. Bovendien is de

rol van de oppositiepartijen bij de besluitvorming rondom de begroting veel kleiner. Waar coalitiepartijen betrokken zijn bij de voorbereiding van de begroting, wordt de oppositie normaliter pas betrokken als begroting naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. Tegen die tijd zijn alle belangrijke beslissingen al door de coalitie en het kabinet genomen.

Een derde constatering is dat het parlement maar een beperkte invloed heeft op de jaarlijkse begroting. Dat is ook niet zo gek, aangezien drie maanden voor aanvang van een begrotingsjaar de parlementaire besluitvorming over de begroting pas begint. Hierdoor ligt meer dan 90% van de uitgaven juridisch al vast en blijft er voor het parlement weinig over om bepaalde middelen anders in te zetten. Bij de vorming van het regeerakkoord ligt dit echter anders. Hier is de invloed van (een meerderheid van) het parlement het grootst. Anders dan de Rijksbegroting ligt de focus van het regeerakkoord op de middellange termijn, waardoor de invloed van juridische verplichtingen minder groot is. Het parlement heeft dan meer ruimte om de middelen naar eigen inzicht in te zetten. De allocatiefunctie van de begroting lijkt bij de totstandkoming van het regeerakkoord beter tot zijn recht te komen, dan bij de jaarlijkse behandeling van de Rijksbegroting. Het regeerakkoord kan dus een waardevolle toevoeging zijn op het parlementaire budgetrecht. De voorwaarde is wel dat de meerderheid van de Tweede Kamer wel in een of andere vorm betrokken blijft bij de totstandkoming van het regeerakkoord. Hiermee kan het regeerakkoord worden gezien als ultiem bondingsinstrument van de Tweede Kamer. Het zorgt er voor dat het kabinet ook daadwerkelijk doet wat het parlement hen vraagt.

6.2. De kwaliteit van de begrotingsinformatie

Met betrekking tot de begrotingsinformatie is het lastig vast te stellen wat de behoefte van de Tweede Kamer hierover is. Vanuit staatsrechtelijk perspectief lijkt de informatie die in de begroting en verantwoording staat in orde. De bedragen die in de begrotingen worden immers op een heldere en overzichtelijke wijze gepresenteerd. Vanwege het gehanteerde kas-verplichtingenstelsel en de pogingen die de afgelopen decennia zijn gedaan om de begroting opnieuw vorm te geven, zou ieder Kamerlid goed in staat moeten zijn om de begroting te doorgronden. Het grootste winstpunt van met name de operaties Comptabel Bestel en Verantwoord Begroten is dat de begrotingsinformatie compacter en daarmee overzichtelijker is geworden. Bovendien is de begrotingscyclus de afgelopen jaren dermate gestructureerd - met vaste momenten in het jaar waarin de regering het parlement informeert over het verloop van de begroting - dat de bewindslieden ook daadwerkelijk verantwoording afleggen voor hun gevoerde budgettaire beleid. Dit maakt dat de verantwoording ook daadwerkelijk iets voorstelt. Wel bestaan er de nodige zorgen dat begrotingsartikelen onvoldoende worden gespecificeerd en gepaard gaan met hoge bedragen. Hierdoor is het parlement onvoldoende in staat om te volgen wat er binnen een dergelijk begrotingsartikel gaande is, en om de middelen die binnen een artikel worden uitgeven alternatief aan te wenden. Echter hoeft specifiekere informatie niet tot een verbetering van het budgetrecht te leiden, omdat het parlement dan overladen wordt met informatie en hierdoor de bomen het bos niet meer kan zien.

Al met al is dit onderzoek er niet in geslaagd om de exacte informatiebehoefte van het parlement in kaart te brengen. Wel lijkt de begroting een balans te moeten vinden tussen het voldoende specificeren van de begroting, zonder dat dit ten koste gaat van de doelmatige indeling daarvan. Dit zal ook liggen aan wat op dat moment de behoefte van het parlement is. In budgettaire krappe tijden is er misschien meer behoefte aan gedetailleerde informatie dan in tijden van economische voorspoed.

Echter vanuit een bedrijfseconomisch perspectief lijkt het erop dat de begrotingsinformatie op enkele onderdelen tekort schiet. Zo geeft de begroting weliswaar goed weer op welke onderdelen er geld wordt besteed, maar laat het in onvoldoende mate zien welke prestaties er met dat geld worden geleverd. Dit betekent dat het parlement minder goed inzicht heeft in of het geld doelmatig en doeltreffend wordt besteed. Kamerleden zijn dus niet in staat om aan de hand van de begroting te zien welke gevolgen een bezuiniging of intensivering op de taakstelling van een beleidsveld heeft. Een minister kan dus een bezuiniging aankondigen, zonder exact aan te geven of en hoe dit uitpakt voor de taakuitoefening van een bepaald gebied. Sterker nog een minister kan volhouden dat een bezuiniging gerechtvaardigd is omdat met minder geld hetzelfde wordt bereikt, en andersom. Het parlement is dan niet in staat dit aan de hand van de begroting te controleren of deze stelling ook klopt. De begroting geeft immers alleen aan wat het bedrag wat voor een beleidsonderwerp wordt uitgetrokken, en niet wat het met dat geld wordt gedaan. Als het parlement dit wel inzicht heeft, zou het goed kunnen dat het dan tot een andere beslissing komt.

Tegelijkertijd is het maar de vraag of een prestatiegerichte begroting daadwerkelijk een realistisch beeld geeft over waar de overheid invloed op heeft. Zeker bij complexe beleidsvelden is het lastig beleid om te zetten in concrete prestatie-indicatoren met verband houdende kosten. Hierdoor is het twijfelachtig of sommige beleidseffecten ook daadwerkelijk door overheidsbeleid worden bereikt. Dit heeft ook te maken met de aard van sommige overheidsproducten of –diensten. Bij de productie van collectieve goederen of diensten is het prijsmechanisme afwezig, waardoor de relatie tussen de prijs van een dergelijk product en te bereiken doel diffuus is. Als de overheid besluit om zoveel geld uit te geven voor een gevechtsvliegtuig, leidt dit dan tot een evenredige verhoging van de Nederlandse veiligheid? Daar komt nog eens bij dat het succes van overheidsbeleid niet door financiële kengetallen wordt bepaald. Anders dan bij de meeste bedrijven zijn de doelstellingen van de overheid veel diffuser van aard. Denk aan de kwaliteit van het onderwijs, de toegankelijkheid van de zorg, of het gevoel van veiligheid. Hierdoor is de doelmatigheid en doeltreffend van beleid continu onderhevig aan politiek debat. Het financiële resultaat is hierbij weliswaar geen onbelangrijke factor, maar is slechts een onderdeel bij de bepaling of beleid doeltreffend en doelmatig is.

Al concluderend komt uit dit onderzoek naar voren dat het parlement weliswaar voldoende informatie ontvangt over waar het geld naar toe gaat, maar dat het erop lijkt dat het parlement weinig inzicht heeft in de doelmatigheid van beleid. Hiermee rijst de vraag op hoe het parlement hier het best op kan worden geïnformeerd. De begroting lijkt niet het meest geschikte middel om te bepalen of beleid doelmatig en doeltreffend uitpakt. Ten eerste wordt de informatiedichtheid wel erg groot als bij iedere

beleidsdoelstelling wordt aangegeven hoe het geld wordt besteed en of dit doelmatig gebeurt. Dit gaat ten koste van de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de begroting als geheel. Ten tweede heeft het financiële resultaat maar een beperkte rol bij het beoordelen van beleid.

Daarom zou een afzonderlijke en een aparte behandeling naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van bepaalde beleidsartikelen een versterking zijn voor het budgetrecht. Dit Kamer heeft dan een beter inzicht in hoe het geld wordt besteed. Bovendien geeft een dergelijke evaluatie meer ruimte voor nadere details en specificatie van een beleidsartikel, zonder dat dit tot een informatieoverload hoeft te leiden. In die zin zijn de beleidsevaluaties en beleidsdoorlichten die de regering nu al uitvoert een stap in de goede richting. Daarnaast zou de Tweede Kamer gebruik kunnen maken van onderzoeken die de Algemene Rekenkamer doet naar de doelmatigheid van bepaalde beleidsvelden. Het nadeel hiervan is wel dat er het risico van verkokering ontstaat. Dit valt enigszins te voorkomen door een intensieve samenwerking tussen de Kamerwoordvoerders van een specifiek dossier en de fractiewoordvoerders van financiën. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld dat financiële woordvoerders aan de hand van informatie over een specifiek beleidsveld, die door de fractiespecialist op het desbetreffende terrein geleverd wordt, kan beoordelen waar op macroniveau de prioriteit van beleid moet liggen. Verder onderzoek hiernaar is echter noodzakelijk om hier harde conclusies uit te trekken.

6.3. De effectiviteit van monitoringsinstrumenten

In theorie heeft het parlement krachtige wapens in handen om de regering te controleren of het geld waar naar hun wens wordt besteed. Zo kan het parlement amendementen aanbrengen, kan het de begroting afwijzen, kan het hoorzittingen met experts organiseren en is het in staat om zelf begrotingsonderzoeken uit te voeren. Bovendien heeft het parlement de mogelijkheid om de Algemene Rekenkamer te verzoeken om op financieel gebied onderzoek te laten verrichten. De Tweede Kamer is zelfs in staat om betere begrotingsinformatie te eisen of krachtigere bevoegdheden toe te eigenen door middel van de Comptabiliteitswet te hervormen. In de praktijk blijkt echter dat de Tweede Kamer deze instrument pas inzet als daar een beloning in de vorm van electorale winst te behalen valt. En hier schuilt nu juist het antwoord of de monitoringsinstrumenten effectief worden ingezet. De begrotingsbehandeling is normaliter niet een onderwerp waar Kamerleden en partijen zich op kunnen profileren. Het wordt beschouwd als taaie en saai materie en zorgt normaliter niet voor politieke vergezichten. De begrotingsbehandeling vindt dus min of meer plaats in een gedepolitiseerde sfeer.

Dat betekent niet dat budgettaire aspecten geen enkele rol hebben in het politieke besluitvormingsproces. Budgettaire beslissingen spelen namelijk vrijwel altijd een rol bij elke beslissingen die het parlement samen met de regering neemt. Alleen gebeurt dit veelal buiten de formele begrotingscyclus om. Als het parlement akkoord gaat met bepaalde wetgeving die bevoegdheden aan de regering geeft omtrent een bepaald beleidsveld, heeft dit budgettaire consequenties. Ditzelfde geldt wanneer het parlement naar aanleiding van een schandaal of incident

besluit om ergens geld aan uit te geven of juist om ergens te bezuinigen. Het budgettaire aspect van dit soort besluiten heeft dan vooral een instrumentele functie. Het gaat erom dat de veiligheid wordt verbeterd, dat kwaliteit van de zorg omhoog gaat of dat de toegankelijk van het onderwijs blijft gewaarborgd. Zo bezien is de begroting niet meer dan een optelsom van beslissingen en wetgeving die het parlement in het verleden heeft genomen die een budgettaire consequentie hebben. Het is dan niet zo vreemd dat de ruimte voor nieuw beleid tijdens de begrotingsbehandeling vrij beperkt is.

Dit betekent wel dat het parlement zich er bewust van moet zijn dat bij elke beslissing die het neemt het budgetrecht een rol speelt. Als de Tweede Kamer bijvoorbeeld akkoord gaat met extra grenscontroles in het kader van de vluchtelingenstroom, moet het zich ervan vergewissen dat dit geld kost. Dit indruk die uit dit onderzoek naar voren komt is dat Kamerleden hier niet altijd even veel gevoel voor hebben. Het gevolg hiervan is dat de Kamer over het algemeen het inzicht ontbreekt of de gemaakte lasten voor het bereiken van een bepaalde doelen wel opweegt tegen de baten daarvan. Om dit inzicht wel te verkrijgen zou de Tweede Kamer bij elk debat of overleg met de regering scherp voor zich moeten hebben wat de kosten zijn van een bepaalde maatregel.

Hoofdstuk 7 Reflectie

In dit laatste en afsluitende hoofdstuk wordt gereflecteerd op dit onderzoek. De hoofdstuk bestaat uit twee delen. Het eerste deel gaat in op de kwaliteit van het onderzoek en op de totstandkoming van deze scriptie. Het tweede deel van dit hoofdstuk beschrijft de onderzoekresultaten in een breder maatschappelijk perspectief.

7.1. Terugblikkend op het onderzoek

Centraal in deze scriptie stond de budgettaire verhouding tussen het parlement – met name de Tweede Kamer – en de regering. Dit onderzoek ging met name over de mate waarin de Tweede Kamer in staat is om te volgen hoe het geld wordt uitgegeven en of dit ook zinnig en zuinig gebeurt. Deze probleemstelling is een relevante. Niet alleen omdat de regering de afgelopen jaren sterk moest bezuinigen, waardoor inzicht in financiële kwesties van Kamerleden noodzakelijk is. Maar ook omdat steeds meer taken – en derhalve ook de geldstromen die daarbij horen – die de overheid voorheen zelf organiseerde, nu meer op afstand worden geplaatst. Dit brengt ook de nodige veranderingen met betrekking tot de democratische verantwoording met zich mee. Daarom is het interessant om na te gaan op welke wijze de Tweede Kamer deze veranderde geldstromen kan beïnvloeden en daar controle op uitoefent. Ten slotte ligt de locus van dit onderzoek, parlement versus regering, voor de hand. De nationale overheid is immers de eerste schakel in het proces die besluit waar het belastinggeld, dat op nationaal niveau wordt gegeven, naar toe gaat. Dit betekent overigens niet dat de gemeenteraad of de provinciale staten geen interessante onderzoeksgebieden zijn. Zo is het minstens zo interessant om de (financiële) relatie tussen gemeenten en de rijksoverheid in een principaal-agentperspectief te onderzoeken. Zeker nu de gemeenten een hoop taken van het Rijk op het gebied van de zorg en de sociale zekerheid heeft overgenomen.

De gehanteerde onderzoeksmethodologie die voor deze scriptie werd gehanteerd was de zogenaamde casestudy waarbij deskundigen en Kamerleden werden geïnterviewd. De case was de verhouding tussen de Kamer en de regering op het gebied van de overheidsfinanciën. Over de keuze om deze onderzoekstrategie te hanteren valt in retrospectief wel het nodige op aan te merken. Ten eerste was de caseselectie wel een erg brede. Hierdoor had het onderzoek voornamelijk een exploratief karakter. Als gevolg hiervan zijn de verkregen onderzoeksresultaten en dito conclusies vrij algemeen van aard. Dit maakt dat er in deze scriptie weinig ruimte had voor prescriptie. Dit prescriptieve element had beter uit de verf gekomen bij een andere meer verdiepende caseselectie. Zo had gekozen kunnen worden om bijvoorbeeld één of twee begrotingshoofdstukken te analyseren. Hiermee waren waarschijnlijk de onderzoeksresultaten minder algemeen van aard geweest, maar was er wel meer ruimte voor verdieping en specifieke aanbevelingen. Ook is het denkbaar om individuele bezuinigingsmaatregelen als case te nemen en te onderzoeken welke overwegingen aan de basis staan van deze maatregelen en in hoeverre het parlement hier invloed op had. Daarnaast had ook de

Nederlandse budgettaire verhouding tussen het parlement en de regering vergeleken kunnen worden met buitenlandse regimes.

De gekozen theorie van dit onderzoek, de principaal-agenttheorie, lijkt op het eerste gezicht op een goede weergave van de staatsrechtelijke dualistische verhouding tussen parlement en regering. Derhalve past deze theorie ook goed bij de probleemstelling. De theorie vormt dus een goed normatief uitgangspunt om de verhouding tussen parlement en regering te analyseren in termen van informatieasymmetrie. Sommige arrangementen binnen het Nederlandse politieke systeem kunnen in dat licht ook gezien worden als mogelijke oplossingen voor typische principaal-agentproblemen. Denk hierbij aan het regeerakkoord als bondingsmiddel en de motie van wantrouwen als een (extreme) strafmaatregel. Echter kunnen er ook kanttekeningen worden gemaakt bij de keuze voor toepassing van deze theorie. Zo is het maar de vraag of het parlement en de regering wel zuiver gescheiden actoren zijn. Het maakt nogal wat uit of een Kamerlid deel uit maakt van de oppositie of coalitie. Een politieke partij uit de coalitie neigt er waarschijnlijk naar een minder kritische houding aan te nemen ten aanzien van een minister uit de eigen partij.

De gehanteerde operationalisering voor dit onderzoek had scherper gekund. Weliswaar was de eerste stap goed door de kwaliteit van de begrotingsinformatie te koppelen met de zeven begrotingsbeginselen. Echter zijn deze beginselen nog te vaag geformuleerd. Hierdoor vertroebelde het analytisch onderscheidt tussen deze beginselen. Bovendien was het bij de codering van de interviews af en toe lastig om bepaalde uitspraken met een zekere duidelijkheid te categoriseren. Neem bijvoorbeeld de volgende uitspraak (gedaan door Minderman): *“Verkeer en waterstaat had vroeger honderden artikelen en dat zijn er nog maar 11. Het aggregatieniveau is ook hoger en veel meer op hoofdlijnen gekomen.”* Deze uitspraak kan zowel onder de noemer begrotingsindeling worden geplaatst als onder de specificatie van de begroting. Onder begrotingsindeling omdat hij hiermee wil zeggen dat de begroting overzichtelijker is geworden. En onder specificatie, omdat hij wil zeggen dat de begroting een hoger aggregatieniveau heeft.

De interviews die voor het verkrijgen van de onderzoeksresultaten gehouden zijn, hebben voldoende informatie opgeleverd om de hoofdvraag te beantwoorden. De interviews waren over het algemeen semigestructureerd van aard. Wel waren de eerste interviews minder gestructureerd in vergelijking met de interviews die op een later tijdstip zijn gehouden. Naarmate de interviews vorderde werd het duidelijker welke vragen meer informatie opleverde dan de andere. Zodoende ontstond er een ontwikkeling in de manier waarop de interviews tot stand kwamen. Er bestaat niet de indruk de eerste interviews ook minder informatie opleverde. De interviews duurden alleen wat langer om zo de juiste hoeveel informatie te ontvangen. Wel is het zo dat bepaalde aspecten van de begrotingsnormen meer aan bod kwamen in vergelijking tot andere normen. Zo was er tijdens de interviews minder aandacht voor de begrotingsnormen openbaarheid, eenheid en de volledigheid van de begroting.

De respons op de interviewverzoeken was wisselend. Parlementariërs waren zeer moeilijk te bereiken en al deze al bereikbaar waren, hadden zij vaak niet de tijd om mee te werken aan het onderzoek. Dit mag niet tot de verbazing spreken, aangezien Tweede Kamer over het algemeen vrij druk bezette personen zijn. Daarom is het al een prestatie op zich dat twee Kamerleden wel de tijd namen om mij te woord te staan. Uit de hoek van de wetenschap en de parlementaire ondersteuning was de respons goed. Er was slechts één iemand die het interviewverzoek afwees. Wel was diegene zo vriendelijk de onderzoeker zijn boekje op te sturen over de politieke besluitvorming omtrent de overheidsfinanciën. De rest stemde vrijwel direct in met het interviewverzoek.

7.2. Ten slotte

Toen ik aan het begin stond met het schrijven van deze scriptie en net klaar was met mijn stage bij de Algemene Rekenkamer, was ik in de veronderstelling dat het budgetrecht de hoeksteen van de democratie was. Niet voor niets begint deze scriptie met het fameuze kreet "*No taxation without representation.*" Nu ik ruim een jaar verder ben en ik op het punt sta deze scriptie af te sluiten moet ik toegeven dat ik gedurende het proces steeds meer twijfels heb over of het budgetrecht wel een dergelijke rol speelt die ik het toedichtte. Natuurlijk dienen parlementariërs een scherp oog te hebben of publiek geld zinnig en zuinig wordt uitgegeven. Maar is het budgetrecht daadwerkelijk de hoeksteen van de democratie? Ik waag het na het schrijven van deze scriptie te betwijfelen. De meeste politici lijken zich nauwelijks te interesseren voor budgettaire aangelegenheden, tenzij er een electorale winst valt te boeken. Waardoor de parlementaire betrokkenheid voor deze zaken ten prooi valt aan opportunisme en incidentpolitiek. Het is echter naar mijn inziens te makkelijk om politici dit kwalijk te nemen. Politiek draait immers het behouden en waar mogelijk het uitbreiden van de eigen positie. Dit bereikt een politicus het beste als het onderwerpen die het electoraat aanspreekt. Budgettaire aangelegenen lenen zich hier echter meestal niet voor. Zeker als de begroting niet meer is dan een instrument om de plannen van ambitieuze politici te realiseren. In dat perspectief zijn budgettaire zaken niet meer dan een administratieve aangelegenheid.

Kritiek op politici over hun gebrek aan visie op het gebied van budgettaire zaken is naar mijn mening ook kritiek op het systeem wat aan de grondslag ligt voor onze parlementaire democratie. Bovendien is het niet weer niet zo heel erg slecht gesteld met de parlementaire betrokkenheid op de overheidsfinanciën. De laatste decennia lieten zien dat de Tweede Kamer diverse pogingen heeft ondernomen om administratieve organisatie van het Rijk te verbeteren. Waaronder Operatie Comptabel Bestel en de invoering van Verantwoordingsdag. Hoewel die laatste misschien niet het publicitaire succes was waarop werd gehoopt, heeft het wel het begrotingsproces verder gestroomlijnd. Wat al een overwinning op zich is.

Een tweede dilemma die ik tijdens het schrijven van mijn scriptie tegenkwam is de manier waarop het budgetrecht dient te worden gedefinieerd. Hoewel het budgetrecht een algemeen gehanteerde term in de politiek is, wordt deze nergens in het staatsrecht letterlijk genoemd. Als men artikel 105 uit de Grondwet als uitgangspunt neemt, dan is het budgetrecht niet meer dan een garantie dat het

parlement betrokken wordt bij de vaststelling van de jaarlijkse begroting. Gezien de vele juridische verplichtingen die in de begroting zitten, is de invloed van het parlement op de begroting zeer beperkt. Het parlement kan dan in die hoedanigheid alleen nog in de marge veranderingen in het huishoudboekje van het Rijk aanbrengen. Daarom denk ik dat het budgetrecht als losstaand wapen tegenwoordig maar een beperkte materiële betekenis heeft. Dit betekent in mijn optiek allerminst dat het parlement niets over de begroting heeft te zeggen. Bij iedere discussie tussen parlement en regering over het beleid gaat het in grote of minder grote mate immers ook over de financiering daarvan. Dit houdt dus zich hiermee kan bemoeien, als het dat noodzakelijk acht. Hiermee kan het budgetrecht niet los worden gezien van de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel. Ik denk zelfs dat deze twee staatskundige arrangementen veel meer de betrokkenheid van het parlement bij budgettaire aangelegenheden garanderen, dan enkel het budgetrecht zoals deze in artikel 105 van de Grondwet wordt geformuleerd.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (2013a). *Budgetrecht van het parlement versmalt*. Opgehaald van Verantwoordingsonderzoek 2013: <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/rijksbreed/financiële-informatie/budgetrecht-parlement-versmalt>
- Algemene Rekenkamer. (2013b). *Brief Tweede Kamer over Input voor rondetafelgesprek modernisering Comptabiliteitswet*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer. (2014, oktober 8). *200 jaar Koninkrijk en de Algemene Rekenkamer: rode draden*. Opgehaald van Website van de Algemene Rekenkamer: http://www.rekenkamer.nl/Over_de_Algemene_Rekenkamer/Algemene_Rekenkamer_200_jaar/Algemene_Rekenkamer_en_de_overheidsfinanci%C3%ABn
- Algemene Rekenkamer. (2016). *Begrotingsreserves; het opzij zetten van geld als begrotingsinstrument*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Andeweg, R. & Irwin, G. (2009). *Government and Politics of the Netherlands*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Andeweg, R. & Thomassen, J. (2007). *Binnenhof van binnenuit: Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in Beweging*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Belinfante, A. & De Reede, J. (2012). *Beginselen van het Nederlandse Staatsrecht*. Deventer: Kluwer.
- Bestebreuer, A. (2004, mei 28). De wirwar te lijf. *Binnenlands Bestuur*, pp. 38-41.
- Bestebreuer, A., Kraak, A. & Van der Burg, C. (2004). *Modern financieel management bij het Rijk: de rijksbegroting belicht*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bordewijk, P. & Klaassen, H. (2011). *Begroten met beleid: Pleidooi voor planning en control op maat bij gemeenten*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bouma, J. & Van Helden, G. (1994). *Management accounting en economische organisatietheorie*. Schoonhoven: Acedemic Service.
- Bovend'Eert, P. (1988). *Regeerakkoorden en Regeringsprogramma's*. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Bovend'Eert, P. & Kummeling, H. (2004). *Het Nederlandse Parlement*. Deventer: Kluwer.
- Bovens, M. & Schillemans, T. (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma.
- Bovens, M., 't Hart, P. & Van Twist, M. (2012). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Breeman, G., Van Noort, W. & Rutgers, M. (2008). *De Bestuurlijke Kaart van Nederland*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven. (2015). *De macht en kracht van het budgetrecht*. Den Haag: Tweede Kamer.
- Centraal Planbureau. (2006). *De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief*. Den Haag: CPB.

- Commissie voor de Rijksuitgaven. (2014). *Aandacht voor het parlementair budgetrecht in Europees perspectief*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, bijlage bij Kamerstuk 31 597, nr. 7.
- De Jong, M., Van Beek, I. & Posthumus, R. (2013). Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting, Vol. 12/3*.
- De Kam, C., Koopmans, L. & Wellink, A. (2011). *Overheidsfinancien*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- De Koster, Y. (2015, januari 28). *Budgetrecht raad in de knel*. Opgehaald van Binnenlands Bestuur: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/budgetrecht-raad-in-de-knel.9460584.lynkx>
- De Wit Wijnen, P. (2014, mei 21). 'Tweede Kamer verliest aan invloed'. *NRC Handelsblad*, p. E3.
- Diamant, M. & Van Emmerik, M. (2013). Het Nederlandse budgetrecht in Europees perspectief. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 94-129.
- Donders, J. & Gradus, R. (2007). *Toegang tot de collectieve sector*. Den Haag: Sdu Uitgevers .
- Duisenberg, P. (2015). Vijf aanvullende verbeteringen: Reactie op bijdragen over Verantwoord Begroten en parlementaire controle. *Tijdschrift voor Public Governance Audit & Control, Jaargang 13, nr. 4, 17-19*.
- Enthoven, G. (2011). *Hoe vertellen we het de Kamer?* Delft: Eburon.
- Fennema, M. (2012). *Van Thomas Jefferson tot Pim Fortuyn*. Apeldoorn-Antwerpen: Spinhuis Uitgevers.
- Geuze, S. (2014). Wat zijn de beloftes van gehaktdag waard?: Vijftien jaar Verantwoordingsdebat in de Tweede Kamer. In C. Van Baalen, H. Goslinga, A. Van Kessel, J. Ramakers, H. Reiding & J. Turpijn, *Het geld regeert* (pp. 95-108). Boom: Amsterdam.
- Goedhart, C. (1975). *Hoofdlijnen van de leer der openbare financien*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Goslinga, H. & Van Merriënboer, J. (2014). 'Het is een beetje het huishoudboekje van Mien Dobbelsteen'. In C. G. van Baalen, A. van Kessel, J. Ramakers & J. Turpijn, *Het geld regeert* (pp. 121-128). Amsterdam: Boom.
- Hague, R. & Harrop, M. (2004). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hazeu, C. (2007). *Institutionele economie: Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Hollak, R. (2001, oktober 13). Interview Jeltje van Nieuwenhoven: "Een regeerakkoord timmert alles vast". *De Groene Amsterdammer*.
- Janse de Jonge, E. (1993). *Het budgetrecht*. Zwolle: Uitgeverij W.E.J. Tjeenk Willink.
- Jensen, M. & Meckling, W. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* 3, 305-360.
- Kickert, W. (1997). Chapter 3: Public Management in the United States and Europe. In W. Kickert, *Public Management and Administrative Reform in Western Europe* (pp. 15-38). Londen: Edward Elgar.

- Klaassen, H. (2016, februari). *Help het budgetrecht!* Opgehaald van Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control, jaargang 14 nummer 1: <http://www.tpconline.nl/column/help-het-budgetrecht>
- Koppenjan, J. & Klijn, E-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. Londen: Routledge.
- Korsten, A. (2004). *Resultaatgericht begroten: VBTB bij het Rijk een succes?* Opgehaald van [arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl):
<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleidsinstrumenten/Resultaatgericht%20begroten.pdf>
- Lupia, A. (2003). Delegation and its Perils. In K. Strom, W. Muller & T. Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (pp. 33-54). Oxford University Press: New York.
- McCubbins, M., & Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, Vol.28, No.1, 165-179.
- Meier, K., & Waterman, R. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol.8, No.2, 173-202.
- Minderman, G. (2000). *Tweede Kamer en rijksfinancien*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Minderman, G. (2003). *Hoofdpijnen van het nieuwe recht der rijksfinancien*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Minister van Financien. (15 juli 1987). *Het comptabele bestel, de administratie en de financiële informatievoorziening in de rijkdienst*. Den Haag: Tweede Kamer.
- Minister van Financien. (19 mei 2010). *Toespraak van minister De Jager in de Tweede Kamer bij het aanbieden van het Financieel Jaarverslag Rijk*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Financien. (z.j.). *Verantwoord Begroten*. Opgehaald van [Rijksoverheid.nl](http://www.rijksbegroting.nl/algemeen/overzichten/Verantwoord-begroten.html):
<http://www.rijksbegroting.nl/algemeen/overzichten/Verantwoord-begroten.html>
- Mol, N. (2008). *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Neelen, G. (1997). Verzelfstandiging bezien vanuit de agencytheorie. In N. Mol, & H. Verbon, *Neoinstitutionele economie en openbaar bestuur* (pp. 61-82). Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Parlementair Documentatie Centrum Universiteit Leiden. (z.j.). *Kabinetsformatie 2012*. Opgehaald van Parlement & Politiek: http://www.parlement.com/id/vj2wacx7gux3/kabinetsformatie_2012
- Pollack, M. (1997). Delegations, agency, and agenda setting in the European Community. *International Organization*, 51, 99-134.
- Posseth, J. & Van Nispen, F. (2006). 'VBTB-proof'? HET Veiligheidsprogramma nader beschouwd. *Tijdschrift voor Openbare Financien*, jaargang 38, nummer 4, 191-210.
- Postma, J. (2006). *Honderd jaar Miljoenennota*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Publiekrecht & Politiek. (2011, april 29). *Het Dertigledendebat: verwarrende terminologie*. Opgehaald van [publiekrechtropolitiek.nl](http://www.publiekrechtropolitiek.nl): <http://www.publiekrechtropolitiek.nl/het-dertigledendebat/>
- Rainey, H. (2009). *Understanding and Managing Public Organisations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rhodes, R. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies* 28 (08), 1243–1264.
- Ruding, O. (1993). De ervaringen van de jaren tachtig. In J. Clerx, P. Van Griensven, & R. Stevens, *De macht van de ministers van financien* (pp. 57-69). Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.

- Saalfeld, T. (2000). Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research* 37, 353-376.
- Schillemans, T. (2010). *De belangentegenstelling voorbij: Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering*. Utrecht: USBO Advies/Universiteit Utrecht.
- Schoneveld, D-J. (2015). Verantwoord Begroten en parlementaire controle: Stelt Verantwoord Begroten de Tweede Kamer beter in staat controle uit te oefenen? *Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control, Jaargang 13, nr. 3*, 11-14.
- Smit, C. (2014). Van 'de hatelijkste aller belastingen' tot een 'daad van rechtvaardigheid' . In C. Van Baalen, H. Goslinga, A. Van Kessel, J. Ramakers, H. Reiding, & J. Turpijn, *Het geld regeert* (pp. 35-44). Amsterdam: Boom.
- Strom, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* 37, 261-289.
- Strom, K. (2003). Parliamentary Democracy and Delegation. In K. Strom, W. Muller, & T. Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (pp. 55-106). New York: Oxford University Press.
- Thorbecke, J. (1839). *Aanteekening op de Grondwet*. Amsterdam: Johannes Muller.
- Tweede Kamer. (1985-1986). *Brief van de minister van Financien: Het comptabele bestel, de administratie en de financiële informatievoorziening in de rijksdienst*. 19 395, nr.1.
- Tweede Kamer. (1998-1999). *Brief van de minister van Financien: Van Beleidsbegroting naar beleidsverantwoording*. 26 573, nr.2.
- Tweede Kamer. (1999-2000). *Motie Melkert*. 26 800, nr.9.
- Tweede Kamer. (2002-2003). *Rapport Algemene Rekenkamer: Begroting en verantwoording in balans Het baten-lastenstelsel voor de rijksoverheid*. 28 860, nr.2.
- Tweede Kamer. (2004-2005a). *Evaluatie VBTB: Brief van de minister van Financien*. 29 949, nr. 2.
- Tweede Kamer. (2004-2005b). *Rapport Algemene Rekenkamer: Staat van de begrotingsinformatie 2005*. 33 116, nr. 2.
- Tweede Kamer. (2009-2010). *Brief van de minister van Financien: Verbetering verantwoording en begroting*. 31 865, nr.18.
- Tweede Kamer. (2010-2011). *Brief van de minister van Financien: Verbetering verantwoording en begroting*. 31 865, nr.26.
- Tweede Kamer. (2011-2012). *Eindrapport Parlementaire Enquetecommissie Financieel Stelsel, Hoofdstuk 11 De rol van de Tweede Kamer*. 31 980, nr. 61.
- Tweede Kamer. (2012-2013a). *Brief van de Algemene Rekenkamer: Verbetering verantwoording en begroting*. 31 865, nr. 48.
- Tweede Kamer. (2012-2013b). *Brief van de minister van Financien: Modernisering van de Comptabiliteitswet. Bijlage*. 33 670, nr,1.
- Tweede Kamer. (2013-2014). *Verantwoordingsdebat 2013*. 33 930, nr. 87.
- Tweede Kamer. (2014-2015). *Brief van de minister van Financien: Verbetering verantwoording en begroting*. 31 865, nr. 65.

- Tweede Kamer. (2014-2015). *Reactie op het rapport van de commissie voor de Rijksuitgaven "Aandacht voor het parlementair budgetrecht in Europees perspectief" van 9 september 2014*. 31 597, nr. 7.
- Tweede Kamer. (2015-2016). *Parlementair onderzoek Fyra*. Den Haag: 33 678, nr.11.
- Van Griensven, P. & Van Merriënboer, J. (2014). De vinger aan de pols. In C. Van Baalen, H. Goslinga, J. Ramakers, H. Reiding & J. Turpijn, *Het geld regeert* (pp. 23-33). Amsterdam: Boom.
- Van Meerkerk, I. & Van Thiel, S. (2011). De verborgen eigenaar: financieel-economische sturingsrelaties tussen ministeries en zelfstandige bestuursorganen nader bekeken. *Bestuurswetenschappen*, 65 (1), 40-58.
- Van Merriënboer, J. (z.j.). *Erosie van het budgetrecht?* Opgehaald van Montesquieu Instituut: http://www.montesquieu-instituut.nl/id/vjozj03yxlyt/erosie_van_het_budgetrecht
- Van Thiel, S. (2007). Operationaliseren. In S. Van Thiel, *Bestuurskundig onderzoek : een methodologische inleiding* (pp. 52-62). Bussum: Coutinho.
- Verhoest, K. (2002). *Resultaatgericht verzelfstandigen: Een analyse vanuit een verruimd principaal-agent perspectief*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Verschuren, P. & Doorewaard, J. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Vis, J. (1986). Regeerakkoord dupeert de kiezer. *Namens jaargang 1, nr. 5*, 250.
- Warmelink, H. (1993). *Nederlands Parlementsrecht*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Waterman, R. & Meier, K. (1998). Principal-Agent Models; A Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol.8, No.2*, 173-202.
- Witteveen, T. (1993). Begrotingsrecht en begrotingsmythe. In E. Jurgens & J. Van Schagen, *Tweede Kamer op orde* (pp. 57-68). Amsterdam/Rotterdam: Sdu Uitgeverij.
- Wolfson, D. (1988). Motieven voor overheidshandelen. In D. Wolfson, *Publieke sector en economische orde* (pp. 41-73). Groningen: Wolters-Noordhoff.

Bijlagen

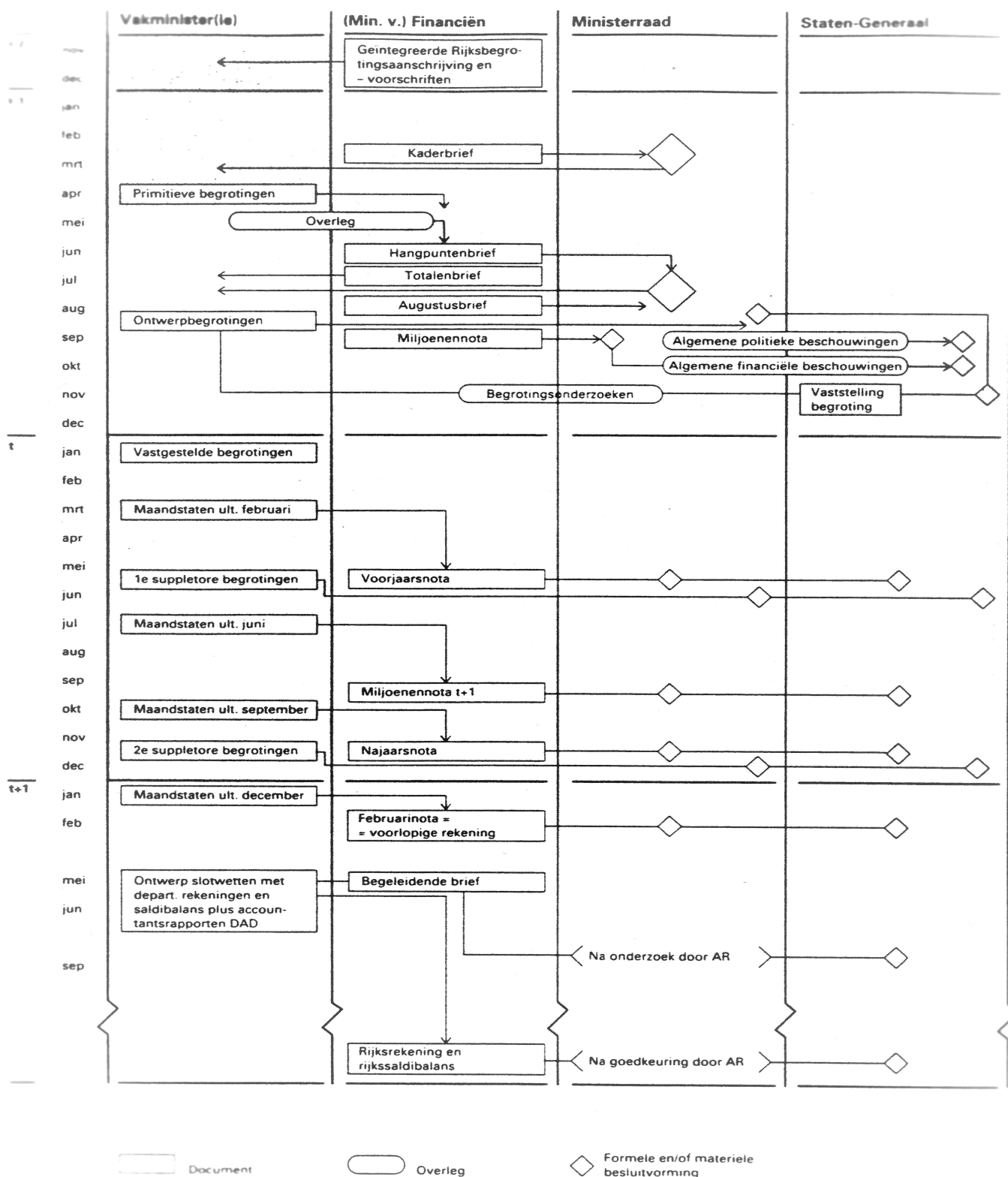
I. Lijst met respondenten

Respondent	Expertisegebied
Peter Boorsma	Hoogleraar openbare financiën Universiteit Twente
Joost van Hofwegen	Persoonlijke titel
Wouter Koolmees	Financieel woordvoerder Tweede Kamerfractie D66
Goos Minderman	Proefschrift over parlementaire sturing m.b.t. overheidsfinanciën
Nico Mol	Hoogleraar overheidsfinanciën Universiteit Twente
Henk Nijboer	Financieel woordvoerder Tweede Kamerfractie PvdA
Rolf Noordsij	Werkzaam bij het BOR
Han Warmelink	Proefschrift over begrotingsrecht
Tobias Witteveen	oud-griffier Kamercommissie Rijksuitgaven en oud-secretaris Algemene Rekenkamer

II. Vragenlijst

1. In hoeverre vindt u dat begroting volledig is? M.a.w.: denkt u dat alle informatie over de inkomsten en de uitgaven in de begroting staan?
2. In hoeverre is de begroting volgens u op een heldere en transparantie wijze gepresenteerd?
3. Hoe kijkt u aan tegen de omschrijving van de begrotingsposten? Geven deze een overzichtelijk beeld over waar deze gelden aan worden uitgegeven?
4. In welke mate wordt de Kamer volgens u tijdig geïnformeerd zodra er wijzigingen in de begroting plaatsvinden?
5. Wat was volgens u het effect geweest van de verschillende pogingen om de begroting inzichtelijker te maken? (OCB, VBTB, VB)
6. In welke mate laat de begroting volgens u een koppeling zien tussen beleidsdoel, middelen en de te maken kosten?
7. In hoeverre valt uw rol als woordvoerder financiën binnen de fractie te vergelijken met die van de minister van Financiën in het kabinet?
8. Welke rol heeft de Tweede Kamer volgens u ten aanzien van de begroting? Is dat beïnvloeden op hoofdlijnen, of moet het zich meer op detailniveau met de begroting bezig houden?
9. Welke mogelijkheden heeft de Kamer zelf om informatie over de begroting te vergaren? En maakt de Kamer daar volgens u voldoende gebruik van?
10. In welke mate dragen de werkzaamheden van de Tweede Kamercommissie Financiën bij aan de versterking van het inzicht van de Kamer in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de begroting? En wat is de rol van de ambtelijke ondersteuning van de Kamer en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven op dit gebied?
11. In hoeverre is er volgens u sprake van een informatieasymmetrie tussen Kamer en regering op het gebied van de begroting?
12. Welke gevolgen heeft dit voor de uitoefening van het budgetrecht door de Kamer?
13. U weet u dat de informatie die u van de regering vraagt ook klopt? Bent u tevreden over de beantwoording van Kamervragen die in het kader van de begroting stelt?

III. De begrotingscyclus¹⁰



¹⁰ Uit: Den Hartig, B. (1995). *Het parlementaire budgetrecht als een Principal-Agent probleem?!*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam. Pagina 127.

IV. Overzicht budgetflexibiliteit per departement¹¹

Begrotingshoofdstuk	uitgaven t	% juridisch verplicht	juridisch verplicht	niet juridisch verplicht
IV Koninkrijksrelaties	€ 276.738	96,8%	€ 267.833	€ 8.905
V Buitenlandse Zaken	€ 7.096.608	99,2%	€ 7.038.559	€ 58.049
VI Veiligheid en Justitie	€ 10.382.403	99,2%	€ 10.304.098	€ 78.305
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	€ 4.253.004	98,1%	€ 4.171.818	€ 81.186
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	€ 35.793.716	99,6%	€ 35.664.255	€ 129.461
IX Financiën en Nationale Schuld	€ 10.715.402	95,4%	€ 10.221.048	€ 494.354
X Defensie	€ 6.265.456	70,1%	€ 4.388.954	€ 1.876.502
XII Infrastructuur en Milieu	€ 2.427.218	96,4%	€ 2.339.584	€ 87.634
XIII Economische Zaken	€ 4.521.699	85,6%	€ 3.868.472	€ 653.227
XV Sociale Zaken	€ 32.078.230	99,7%	€ 31.980.358	€ 97.873
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	€ 14.374.130	97,9%	€ 14.067.076	€ 307.054
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	€ 2.475.165	91,2%	€ 2.257.261	€ 217.904
XVIII Wonen en Rijksdienst	€ 3.603.059	98,1%	€ 3.533.303	€ 69.756
Totaal	€ 134.262.828	96,9%	€ 130.102.619	€ 4.160.210

Tabel 14: Budgetflexibiliteit per departement in 2015 (bedragen x €1.000)

¹¹ Bron: Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven. (2015). *De macht en kracht van het budgetrecht*. Den Haag: Kamerstuk II 2014/2015, 33 670, nr. 11