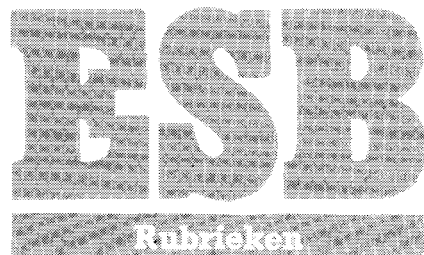


Tweede Kamer worstelt met haar toezichtsfunctie



Het functioneren van ons parlement staat tegenwoordig sterk in de belangstelling. De RSV-zaak, de Walrus-affaire, het Oosterschelde-project en de verwickelingen rond het ABP waren projectielen die in 's-lands vergaderzaal met zulke luide knallen tot explosie kwamen dat de echo daarvan nog jaren lang zal doorklinken. De Tweede Kamer was vaak afwezig, onoplettend of vergeetachtig, zo constateerde de parlementaire commissie die de RSV-enquête (1983 – 1985) heeft geleid. Dit zinnetje staat blijkbaar met vurige letters gebrand in het bewustzijn van de kamerleden, want sindsdien zijn ze koortsachtig actief geworden. De Tweede Kamer heeft zich bezonnen op haar werkwijze in het rapport van de Commissie-Dolman, met als direct resultaat dat er nu in een aantal kamercommissies vlijtig gevlooid wordt in de rijksbegroting, de z.g. 'fact-finding'-procedure. En een nieuwe parlementaire enquête staat voor de deur.

Is het parlement daarmee een goede weg ingeslagen? Naar mijn stellige overtuiging is dat niet het geval. Als pleitbezorger van de parlementaire democratie constateer ik dat niet met leedvermaak maar met leedwezen. De Kamer is inderdaad superactief geworden, maar ze concentreert haar aandacht op de verkeerde taken, op het verkeerde moment en op de verkeerde manier. In het onderstaande zal ik dat nader toelichten en daarmee tevens een aantal lijnen uitzetten waarlangs het parlementaire functioneren kan worden verbeterd.

Een eerste lijn is dat een der belangrijkste functies van het parlement (naast diverse andere) is die van toezichthouder op de regering. Ik gebruik met opzet het woord toezichthouder en niet controleur, want die laatste term brengt ons licht op verkeerde gedachten. Sterker nog, de verwaarlozing van dit onderscheid is waarschijnlijk oorzaak van een paar hardnekkige misverstanden. Onder controle versta ik het opsporen van feiten, alsmede het toetsen van deze feiten aan a-politieke normen als b.v. rechtmatigheid. Het is een belangrijk onderdeel van het accountantswerk (een goede accountant doet overigens veel meer), maar ook andere witteboordenwerkers houden zich daar vaak mee bezig. Toezicht daarentegen is in het kader van ons onderwerp – het verbinden van politieke oordelen en eventueel politieke consequenties aan de controleresultaten. De toezichthouder maakt dus gebruik van controles, maar hoeft ze niet zelf te doen. Ook in de marktsector komen toezichthouders voor, namelijk als

commissaris bij een onderneming.

Toezicht kan niet worden uitbesteed, controle wel. En aangezien kamerleden meer te doen hebben dan alleen toezicht houden is het verstandig de controles geheel uit te besteden aan anderen (eventueel zelfs aan particuliere instellingen, dus privatiseren). Kamerleden moeten, kortom, de commissarisrol op zich nemen, niet die van de accountant, en niet die van de politierechercheur. Daaruit volgt niet alleen dat fact-finding op andere wijze tot stand moet worden gebracht, maar ook dat het instrument van de parlementaire enquête beter niet gehanteerd wordt, ook al is dat een grondwettelijke bevoegdheid van elk der beide Kamers en zelfs van de verenigde vergadering der Staten-Generaal. Dat de Kamer behoefte heeft aan fact-finding is overigens begrijpelijk. De oplossing moet echter komen van een begrotingspresentatie en -toelichting die daarin voorziet. Men zie daartoe de voorstellen van P.B. Boorsma in *NRC Handelsblad* van 8 oktober jl. Dat de Kamer zich met gretigheid in een nieuwe parlementaire enquête stort is eveneens begrijpelijk. Eindelijk weer eens een karwei waarbij ze vaste grond onder de voeten voelt. En de glansrol van het kamerlid Van Dijk die daarmee politicus van het jaar werd en vervolgens minister van Binnenlandse Zaken, ligt nog vers in het geheugen. Het grote bezwaar is echter dat aldus een enorme claim wordt gelegd op tijd en aandacht van de kamerleden die ze beter aan andere dingen kunnen besteden, b.v. aan een goed toezicht. Voor het boven water brengen van de relevante feiten is uiteraard een goed informatie- en controlesysteem vereist. Ook hiervoor geldt weer dat het ontwerpen en organiseren daarvan een zaak is die de Kamer niet zelf ter hand moet nemen, maar moet uitbesteden. En wederom dient ze zich hierbij te beperken tot de rol van toezichthoudend commissaris, dit wil zeggen toezien dat zo'n systeem er inderdaad komt en aan redelijk te stellen eisen voldoet.

De tweede lijn heeft betrekking op het moment van toezichtsuitoefening. Toezicht op het beleid kan zowel plaats hebben bij de *totstandkoming* van het beleid (dus vooraf) als bij de uitvoering van het beleid (tijdens of achteraf). De totstandkoming van beleid is verreweg het belangrijkste moment omdat de Kamer veel invloed kan uitoefenen. Deze totstandkoming is meestal niet plotseling, maar verloopt gewoonlijk in etappes. Een eerste etappe kan zijn een regeerakkoord waarin meer of

minder vergaande richtingbepaling heeft plaatsgevonden. Een tweede etappe treedt in wanneer de plannen uit het regeerakkoord (of andere reeds in voorbereiding genomen plannen) worden omgezet in *basiswetten of basisregelingen*, b.v. de Wet verontreiniging oppervlaktewater of een regeling voor de subsidiëring van het wetenschappelijk onderzoek. In deze documenten wordt gewoonlijk vastgelegd welk departement de verantwoordelijkheid draagt, eventueel ook welke instantie met de uitvoering wordt belast en hoe de regeling in elkaar zit. Voor de uitvoering van het beleid zijn echter ook gelden nodig. Vandaar dat als derde etappe moet worden genoemd de vaststelling van de begroting. In de begroting wordt de betreffende beleidsactiviteit samengevoegd met alle andere beleidsactiviteiten. De begroting is dus eigenlijk een compleet overzicht van de actieplannen voor het komende jaar, vertaald in financiële termen.

Als de ontwerp-begroting in het parlement behandeld wordt is een groot deel van de uitgavenbedragen inmiddels gedetermineerd door de eerder genomen basisbeslissingen. Wel zou men in beginsel kunnen beslissen op sommige onderdelen meer uit te geven, maar minder is meestal niet mogelijk. Althans niet binnen de termijn van één jaar (op langere termijn zijn meer mogelijkheden aanwezig, maar dan praten we over de begrotingen van volgende jaren). *Uitgavenverlagingen* op korte termijn zijn vaak *technisch* nauwelijks mogelijk (o.a. omdat dan eerst de basiswetten gewijzigd moeten worden) en als ze technisch al zouden kunnen, dan is de politieke bereidheid meestal niet aanwezig. De consequentie daarvan is verstrekkend. Immers, als over de *totale omvang* van de rijksuitgaven een beslissing is genomen, dan is een verhoging op onderdelen alleen nog mogelijk als andere onderdelen pro tanto verlaagd worden. En als het laatste niet kan, dan kan ook het eerste niet. Het gevolg is dat de ingediende begroting nauwelijks gewijzigd kan worden. De enige beslissing die de Kamer in deze fase nog zou kunnen nemen is die tot verhoging van de totale omvang van de rijksuitgaven. De samenstelling van het uitgavenpakket staat echter vrijwel geheel buiten discussie. Is de begroting eenmaal vastgesteld, dan volgt uiteraard de uitvoering van de begroting. Tegelijkertijd daarmee vindt de uitvoering van het beleid plaats. Deze lange uiteenzetting over de totstandkoming van beleid was nodig om duidelijk te maken dat de Ka-

mer haar hoofdaandacht niet zou moeten richten op het moment van de vaststelling van begrotingswetten (haar budgetrecht), maar op de momenten waarop basiswetten en -regelingen tot stand komen (haar medewetgevende taak).

Opmerkelijk is echter dat de Kamer zich in de afgelopen decennia steeds meer uit haar medewetgevende taak heeft teruggetrokken. Ze volstaat steeds meer met het maken van globale wetgeving (raam- of kaderwetten). De wetgevende taak is haar boven het hoofd gegroeid, niet alleen omdat er zoveel wetten zijn (de overheid bemoeit zich met bijna alles), maar ook omdat de wetgeving steeds ingewikkelder is geworden (er moet tegelijkertijd rekening worden gehouden met de wetgeving op andere terreinen). En omdat de Kamer de wetgeving steeds minder aankan, is de neiging groot om zich op de begrotingen te storten. Maar dat loopt onvermijdelijk op teleurstelling uit, want de begroting is ondoorzichtig (hetgeen stellig verholpen moet worden) en de kans op invloedsuitoefening is dan gering (hetgeen niet zo erg is en ook niet verholpen *kan* worden). De opgekropte frustratie vindt dus als vanzelf een natuurlijke uitweg naar incidenten en parlementaire enquêtes. De conclusie moet echter zijn dat de Kamer terug moet naar haar taak als medewetgever.

De derde lijn is dat de Kamer het accent van haar bemoeienis niet alleen op het verkeerde moment richt, maar dan ook nog op verkeerde wijze te werk gaat. Ze graaft zich diep in details wanneer ze globaal te werk zou moeten gaan (begrotingswetten) en ze is te globaal wanneer aandacht voor details wenselijk zou zijn (basiswetten). De welhaast religieuze aandacht voor het detail leidt bij de begrotingsbehandeling niet alleen tot niets, maar werkt zelfs averechts. Het resultaat is immers dat het zicht op het geheel verloren gaat, oeverloze saaiheid en de chronische klacht dat de begrotingen niet voor 1 januari door de Tweede Kamer kunnen zijn aanvaard (laat staan door de Eerste Kamer).

Bij de basiswetten daarentegen maakt men zich er weliswaar niet snel maar wel te gemakkelijk van af. De Kamer laat hierbij een formidabele kans voorbijgaan om te streven naar vereenvoudiging van wetgeving (deregulering!), beheersbaarheid van uitgaven en uitvoerbaarheid van de door haar getroffen regelingen. Ik geef toe dat het geen eenvoudige opgave is. De Tweede en Eerste Kamer zouden echter hun krachten kunnen bundelen door op enigerlei wijze het principe van de taakverdeling toe te passen. De Tweede Kamer zou zich bij voorbeeld kunnen concentreren op beheersbaarheid en uitvoerbaarheid, de Eerste Kamer op vereenvoudiging en op de 'grote wetgevingsprincipes'. In ruil daarvoor zou men de Eerste Kamer kunnen wegstrepen uit de begrotingsbehandeling. Ze heeft daar immers weinig in bij

te dragen. Ik weet wel dat ze er bezwaar tegen heeft haar budgetrecht af te staan, maar toch zou mijn voorstel niet meer inhouden dan het doortrekken van een reeds bestaande ontwikkeling. Ik denk daarbij natuurlijk aan het fenomeen van het beleidsdebat.

Tot slot van mijn betoog nog een tweetal opmerkingen. Ten eerste: kan een Kamer wel toezicht uitoefenen op de uitvoering van beleid waaraan ze zelf – via haar wetgevingstaak – zo veel heeft bijgedragen? Wis en waarachtig kan ze dat. Elke niet-overheidsmanager doet dat óók. Het is zelfs een sterk punt wanneer deze twee dingen zich in één hand bevinden. Je kunt dan immers het toezicht op de uitvoering terugkoppelen naar de eventuele herziening van je beleid.

Ten tweede: kun je ook controle uitoefenen op de uitvoering van beleid als je zelf de uitvoerder bent? Nee, het principe van de functiescheiding eist hier om die controle door anderen te laten verrichten. Dit punt illustreert hoe nuttig het is om toezicht en controle uit

elkaar te houden. Een parlement dat een belangrijke inbreng heeft als medewetgever hoeft weinig neiging meer te hebben om verder nog op de stoel van de regering te gaan zitten. Want dat zou rampzalig zijn. Een minister die gedegradeerd wordt tot zetbaas van het parlement? Geen enkele man of vrouw van enig kaliber die dan nog minister wil worden. Maar ook excellenties dienen excellent te zijn.

Samenvattend: de Kamer is heel actief maar legt daarbij de accenten verkeerd. Ze richt haar aandacht teveel op de verkeerde taken, op het verkeerde moment en op de verkeerde wijze. Er valt dus nog genoeg te verbeteren. Het is daarom tijd voor een nieuwe grote operatie naast de reeds bestaande: de operatie Toezichtsfunctie Parlement.

W.J. van Braband

De auteur is universitair docent bij de vakgroep Openbare Financiën van de Katholieke Universiteit Brabant.