

<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/arnoud-boot-en-jan-van-zijl-over-de-parlementaire-controle-op-de-uitvoering-van-overheidsbeleid>



Arnoud Boot en Jan van Zijl over de parlementaire controle op de uitvoering van overheidsbeleid



Vandaag

De complexe maatschappij van vandaag vraagt om een duidelijke focus op de uitvoering van overheidsbeleid. De Tweede Kamer gaat echter veelal snel over tot de orde van de dag zodra tot nieuw beleid is besloten. De uitkomst van het pensioendebat is een treffende illustratie volgens Arnoud Boot en Jan van Zijl. Het parlement zal een eigen monitoring op de uitvoering moeten organiseren en niet weer pas bij incidenten wakker worden. Het zou inzet moeten zijn voor de komende formatie, zodat er werkelijk invulling kan worden gegeven aan een nieuwe bestuurscultuur met effectieve checks & balances.

Inleiding

De politieke partijen zijn druk bezig zich voor te bereiden op de verkiezingen aanstaande november. Partijprogramma's worden geschreven en vervolgens wacht een formatieperiode die uiteindelijk moet uitmonden in een regeerakkoord. Terecht heeft de Rekenkamer bij monde van haar interim president Ewout Irrgang benadrukt dat het verkiezingsgebeuren niet een 'mooi weer show' moet zijn met onuitvoerbare plannen, maar dat de haalbaarheid van de uitvoering van de plannen niet kan worden genegeerd (zie interview met Irrgang in de Volkskrant, d.d. 4 augustus 2023, pagina 4).

Hoewel dit bijna een open deur is – een soort *no-brainer* – zouden wij het toch iets anders willen aanvliegen. Partijprogramma's mogen zeker ook idealisme uitstralen. Wat voor maatschappij heeft een partij voor ogen, en hoe denkt men daar uiteindelijk te komen? Dit is meer hoog-over en veel minder een soort technocratische toets op haalbaarheid van concreet beleid nu. Wat de Rekenkamer waarschijnlijk bedoelt is dat beleid waartoe eenmaal wordt besloten haalbaar moet zijn, en dus ook de concrete voornemens van een politieke partij op de kortere termijn. Uitstekend om hier werk van te maken, en dus bij besluitvorming nadrukkelijk naar de haalbaarheid van uitvoering te kijken.

Wat ontbreekt echter in de discussie is dat beleid niet af is zodra de Eerste en Tweede Kamer hiermee heeft ingestemd [...] De Tweede Kamer moet bij grote beleidsveranderingen een vinger aan de pols houden, maar dit gebeurt onvoldoende.

Wat ontbreekt echter in de discussie is dat beleid niet af is zodra de Eerste en Tweede Kamer hiermee hebben ingestemd. Wij zien een groot hiaat in de wijze waarop de Tweede Kamer overgaat tot de orde van de dag zodra tot nieuw beleid is besloten. De Tweede Kamer moet bij grote beleidsveranderingen een vinger aan de pols houden, maar dit gebeurt onvoldoende. Veelal moet er eerst iets mislopen voordat de Tweede Kamer zich weer in het beleidsdossier waarover is besloten verdiept.

Deze zorg speelt bij ons in het bijzonder bij de door Eerste en Tweede Kamer aangenomen hervorming van het pensioenstelsel. Dit pensioenakkoord behelst misschien wel de grootste operatie aan de sociale zekerheid in de moderne Nederlandse geschiedenis. De belangen zijn groot. Een gezamenlijke pensioenpot van 1400 miljard euro moet worden omgezet in individuele potjes binnen een collectief stelsel.

Vijftien Jaar Me Judice

Deze bijdrage is onderdeel van de jubileumreeks in het kader van het vijftienjarige bestaan van Me Judice. De redactie vroeg vijftien vooraanstaande economen: "welk debat moet in de toekomst (meer) worden gevoerd?". De aankomende weken verschijnt op maandagochtend een bijdrage in deze reeks waarin een auteur een (onderbelicht) onderwerp naar keuze uitlicht. De artikelen in de reeks vindt u [hier](https://www.mejudice.nl/artikelen?subjects=45) (https://www.mejudice.nl/artikelen?subjects=45) terug.

In het vervolg van dit artikel doen wij twee dingen. Eerst geven we een algemene beschrijving van de grondwettelijke taak van de Tweede Kamer als controleur van de regering, en haar rol bij de uitvoering van beleid in het bijzonder. Vervolgens gaan we in op de specifieke pensioenproblematiek. Kern van onze bijdrage is hoe de Tweede Kamer zich kan committeren aan een tijdige en doorlopende controle op de uitvoering van beleid. Hoe 'bindt ze zich aan de mast' om scherp te blijven (of te worden) op de uitvoering van beleid? Dit klinkt niet als een 'sexy' onderwerp – beleidsmakers en politiek houden zich nu eenmaal veel liever bezig met het verzinnen van weer nieuw beleid – maar de complexe maatschappij van vandaag vraagt om een veel duidelijker focus op de uitvoering.

En geldt dit ook niet voor de wetenschap? Wetenschappers met oog voor de uitvoering van beleid zijn hoog nodig. Graag breken wij hiervoor een lans bij het heuglijke jubileum van Me Judice.

Tweede Kamer als controleur van de regering

Op allerlei manieren kan de Tweede Kamer de regering ter verantwoording roepen. Bewindspersonen moeten in de Tweede Kamer hun beleid verdedigen, en dat betreft ook uitvoeringskwesties. De Tweede Kamer moet juist worden geïnformeerd. Als ultiem wapen heeft

de Tweede Kamer de mogelijkheid om een motie van wantrouwen in te dienen tegen een bewindspersoon of de regering als geheel. Wordt deze aangenomen, dan is de ongeschreven regel dat de betreffende bewindspersoon (of de regering) aftreedt.

Waar het ons specifiek over gaat is hoe de Tweede Kamer zichzelf 'aan de mast bindt' om tijdig en consistent (ook over de tijd) invulling te geven aan haar controletaak. Wat betreft het totale rijksbeleid bestaat er een controlecyclus, de zogenaamde derde woensdag in mei. Hier wordt als tegenhanger van de uitgebreide bespreking van beleidsvoornemens volgend op Prinsjesdag in september gesproken over de stand van de beleidsuitvoering. De Rekenkamer speelt hierbij een rol met het geven van een oordeel over de rechtmatigheid van beleid, en deels ook de doelmatigheid ervan. Mede door het gebrekkige geheugen van de Tweede Kamer (versterkt door de vele wisselingen, veelheid en fragmentatie van politieke partijen, etc.) is de jaarlijkse verantwoordingscyclus niet veel meer dan een formeel en procedureel 'moetje'. Nét belangrijk genoeg om het niet af te schaffen, maar met helaas (nog) te weinig impact om grote risico's in de uitvoering tijdig te detecteren.

Op een specifiek beleidsdossier, namelijk de zorg, is er een traditie ontstaan om een specifieke dag aan te wijzen voor een jaarlijks parlementair debat. Dit dwingt de aandacht van de Tweede Kamer af en kan leiden tot een minder opportunistische en meer constructieve betrokkenheid, omdat de aanleiding niet een bepaald incident of nieuwsbericht is. De WRR heeft dit ook voorgesteld voor de financiële sector (WRR, 2016, Rapport: *Samenleving en financiële sector in evenwicht*, pagina 232).

Een belangrijke constatering is dat wij vrezen dat de [pensioen]hervorming nu al ontspoord is. En het parlement zien wij daar als hoofdverantwoordelijke voor.

In het geval van het pensioenakkoord gaat het over een, in principe, eenmalig project waarbij het pensioenstelsel wordt hervormd. Het 'vinger aan de pols houden' voor wat betreft de uitvoering sluit dan beter aan op de zogenaamde Grote Projecten Regeling (GPR) waarmee bewindspersonen worden gedwongen tot extra rapportages aan de Tweede Kamer.

Grote Projecten Regeling

De GPR betreft de uitvoering van beleid dat een grote verandering beoogt, bijvoorbeeld de invoering van rekeningrijden, een groot infrastructuurproject of de invoering van ingrijpende nieuwe wetgeving (bijvoorbeeld arbeidswetgeving over vast/flex). De GPR verplicht bewindspersonen tot extra rapportages aan de Tweede Kamer zodat deze haar controletaak beter kan uitvoeren. Dan nog is de vraag wat de Tweede Kamer concreet er mee doet, en of zij daadwerkelijk adequate informatie krijgt. Dat laatste is verre van evident. In eerdere rapportages heeft de Rekenkamer opeenvolgende regeringen juist op dit punt bekritiseerd. Ook kan de Tweede Kamer verzanden in micromanagement waardoor zij zelf de uitvoering naar zich toetrekt in plaats van als controleur (tijdig) aan de bel te trekken en rolvast te blijven.

Een voorbeeld waar veel van deze problemen samenkwamen is de HSL waar de Tweede Kamer de kwalificatie 'Groot Project' aan had gegeven. In dat voorbeeld ging niet alleen een en ander mis met het project zelf (de problematiek van de Fyra treinstellen speelde hier onder meer), maar ook de informatievoorziening aan de Tweede Kamer bleek gebrekkig ondanks de GPR-kwalificatie. Ook waren er vragen over de effectiviteit van de vele interventies van de Tweede Kamer (zie Parlementaire enquêtecommissie Fyra, Rapport: *De reiziger in de kou*, aangeboden 28 oktober 2015, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33678, nr 11). Aan te nemen is wel dat het een bepaalde discipline bij de Tweede Kamer afdwingt om de uitvoering te blijven volgen en zich er in te verdiepen.

In het geval van de pensioenhervorming is niet teruggevallen op de Grote Projecten Regeling. Misschien is hiervan afgezien omdat formeel private partijen – de pensioenfondsen met daarin de sociale partners – verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, en er geen direct effect is op de Rijksbegroting. Indirect is deze impact er overigens potentieel weldegelijk via de voor (semi)overheidspersoneel af te dragen pensioenpremies; 2/3 hiervan wordt betaald door de werkgever. De Procedureregeling Grote Projecten stelt als een van de eisen dat het moet gaan over (grote) projecten '*waarvoor de staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt*' (zie website parlement.com). Weinig fantasie is echter nodig om de pensioenhervorming te zien als een ultieme hervorming waarbij in de perceptie van elke Nederlander de overheid verantwoordelijk wordt gehouden. Zoals aangegeven is de GPR niet zaligmakend, wel kan het helpen de rol van de Tweede Kamer bij dit akkoord te markeren.

De pensioenproblematiek

De hervorming van ons pensioenstelsel betreft aanpassingen van de zogenaamde tweede pijler waarin werknemers verplicht pensioen opbouwen binnen bedrijfstak- en ondernemingspensioenfondsen. Deze opbouw staat naast de AOW (eerste pijler) en een fiscaal gefaciliteerde vrijwillige individuele opbouw (derde pijler). De gezamenlijke pensioenpot in de tweede pijler bedraagt zoals aangegeven 1400 miljard Euro, en deze moet worden omgezet in miljoenen individuele potjes die gemeenschappelijk belegd blijven als onderdeel van een collectief stelsel. Ook blijft er een bepaalde mate van solidariteit bestaan om risico's te delen. De SER spreekt over een '*meer inzichtelijk en persoonlijk*' pensioen.

Kern van de hervorming is dat impliciete pensioenbeloften die een *defined benefit* karakter suggereerden – de zogenaamde nominale (softe) garanties over uitkeringen en de indexering ervan – worden vervangen door een beschikbare premieregeling. Bij deze regeling zijn pensioenen expliciet afhankelijk van beleggingsopbrengsten op de individueel ingelegde premies en de rentestand. De transitie van de gemeenschappelijke pot naar de individuele potjes is een grote uitdaging.

In een eerdere analyse in de NRC (zie NRC d.d. 13 juni 2023, *De Kamer moet nu optreden...*, pagina 18) hebben wij gewezen op de in onze ogen te verwachten problemen bij de uitvoering. Onderstaand nemen we die analyse over, en werken die uit waar nodig. Een belangrijke constatering in ons NRC-verhaal is dat wij vrezen dat de hervorming nu al ontspoord is. En het parlement zien wij daar als hoofdverantwoordelijke voor. Een grote hervorming vergt een goede organisatie van de uitvoering. En hier moet het parlement (de Tweede Kamer dus) geleerd hebben van het verleden. Maar zij lijkt weer te zijn overgegaan tot de orde van de dag. Wij

verwachten grote uitvoeringsproblemen die via maatschappelijke onvrede de Tweede Kamer achteraf zullen bereiken. De Tweede Kamer loopt dan achter de feiten aan, en mogelijk eindigt dit in een parlementaire enquête.

Niemand weet - of kan goed uitgelegd krijgen - wat de aanspraken onder het bestaande [pensioen]systeem zijn, dus hoe kan men weten of men er beter van wordt?

Twee zaken staan ons voor ogen: een verder beperking van de uitvoeringsrisico's mede door het markeren van de rol van de Tweede Kamer, en het bewust inzetten op het vergroten van de voordelen van het collectieve stelsel. Dit laatste is specifiek aan het pensioenvraagstuk. De problematiek is dermate ingewikkeld dat het gemakkelijk is voor deelnemers om zich benadeeld te voelen door de transitie waardoor het bewaken van het draagvlak van de transitie alleen mogelijk lijkt als het nieuwe collectieve arrangement aantoonbare voordelen heeft. Dit laatste gaat iets verder dan een pure uitvoeringskwestie, maar in het pensioendossier is het belangrijk dit voor ogen te houden. Bijsturing in deze richting is ons inziens noodzakelijk.

Voor de vele miljoenen deelnemers is de hele operatie een bron van onzekerheid. Hoewel pogingen worden gedaan te suggereren dat iedereen erop vooruitgaat is dit verre van evident. Om te beginnen, niemand weet - of kan goed uitgelegd krijgen - wat de aanspraken onder het bestaande systeem zijn, dus hoe kan men weten of men er beter van wordt? Daarnaast speelt dat er geen 'free lunches' zijn. Bij eenzelfde premie en beleggingsbeleid is er niet meer te verdelen in het nieuwe stelsel, dus hoezo gaat iedereen erop vooruit? De clue hier is dat pensioenfondsen meer gaan uitkeren door lagere reserves aan te houden. Er is dus niet meer geld, maar het wordt eerder uitgekeerd. Dit laatste betekent echter dat fouten in de omzetting naar individuele potjes moeilijk kunnen worden rechtgezet. Er is minder wisselgeld. Natuurlijk worden er fouten gemaakt bij een dergelijke majeure hervorming.

De complexiteit van de transitie zal niet bijdragen aan een groter vertrouwen. Het meer 'inzichtelijke en persoonlijke' pensioen dat resteert zal ook makkelijk onvrede kunnen voeden. Men draagt immers nog zichtbaarder risico's, zonder zelf invloed daarop te hebben. Tegen deze achtergrond kan straks iedereen zich tekortgedaan voelen.

Was het niet mogelijk met wat aanpassingen het huidige stelsel toekomstbestendig te maken? Hierover is geen consensus, zelfs niet bij de auteurs van dit artikel.

Maar het bestaande systeem liep vast: het ellenlange gezeur over rekenrente en indexatie werkt ondermijnd. En meer fundamenteel, het huidige stelsel kan moeilijk omgaan met een meer beweeglijke arbeidsmarkt waar werknemers vaker van baan veranderen en ook kiezen voor een eigen weg als zzp'er.

Echter, was het niet mogelijk met wat aanpassingen het huidige stelsel toekomstbestendig te maken? Hierover is geen consensus, zelfs niet bij de auteurs van dit artikel. Wat zeker is: de ingeslagen weg heeft een groot risico op een verdere ondermijning van het vertrouwen in het

Nederlandse pensioenstelsel. En als het vertrouwen in collectieve arrangementen teloor gaat, ligt de weg open voor verdere individualisering. Als het 'ieder voor zich' wordt dan is dat schadelijk, omdat ons collectieve stelsel voordelen kent met haar lage kosten, hoge participatie en relatief hoge pensioenopbouw. Hoe dan ook moet worden voorkomen dat de hervormingsoperatie een soort Russisch roulette wordt met een pensioenstelsel dat internationaal hoog staat aangeschreven.

Werk aan de winkel

Wat is nu nodig? Allereerst moeten risico's op ontsporing in de uitvoering tot een absoluut minimum beperkt worden. Op papier lijkt dat geborgd, met een regeringscommissaris die het hervormingsproces moet overzien, een transitiecommissie die over plannen per pensioenfonds moet oordelen, gedwongen aansluiting van pensioenfonds bij onafhankelijke geschillencommissies, en verantwoordelijkheden bij de toezichthouders DNB en AFM. Ja, dit klinkt goed en laat zien dat twee capabele ministers - Wouter Koolmees en Carola Schouten - dit dossier in handen hebben gehad. Maar wij achten het niet uitgesloten dat ondanks dit alles ernstige gebreken in de uitvoering kunnen sluipen.

Het is een papieren exercitie, met onzekere effectiviteit. Er zijn te veel schijven. Wie werkelijk verantwoordelijk is, blijft onduidelijk. En, erger, het parlement heeft zichzelf ondanks lange discussies weer naar de zijlijn gemanoeuvreerd. Zij is inmiddels weer overgegaan tot de orde van de dag, met allerlei andere discussies - nieuw beleid 'scoort', uitvoering is van latere zorg - en vergeet dat juist zij geleerd moet hebben van de uitvoeringsdrama's in het afgelopen decennium. Het parlement moet zich 'aan de mast binden' om een vinger aan de pols te houden. Zij zal een eigen monitoring op de uitvoering moeten organiseren en niet weer pas bij incidenten wakker geschud moeten worden. Organiseert zij dit niet dan roept zij in wezen op tot een eigen parlementaire enquête over weer een uitvoeringsdrama.

Disciplinerende procesafspraken en nieuw instrumentarium

Bewustwording alleen is niet voldoende. Wij bepleiten disciplinerende procesafspraken. Dat kan op verschillende manieren binnen het huidige instrumentarium dat de Kamer al tot haar beschikking heeft. Wij noemen er twee. De Kamer zou de invoering en de uitvoering van de nieuwe pensioenwet alsnog kunnen verheffen tot iets dat vergelijkbaar is aan de Groot Project status, met de daarbij behorende informatieplicht en verantwoordingsstukken. De inhoud van deze stukken komt in deze benadering van de speciale regeringscommissaris, de eerdergenoemde transitiecommissie en van DNB en AFM.

Als alternatief, maar beter nog complementair hieraan, zou de Tweede Kamer gebruik kunnen maken van de mogelijkheden en de structuur die de jaarlijkse verantwoordingscyclus biedt. Het voordeel daarvan is dat de vinger aan de pols zich niet beperkt tot enkele woordvoerders, maar dat op een gegeven moment de Kamer als geheel verantwoordelijkheid neemt voor de uitvoering van de Pensioenwet.

Ongetwijfeld zijn er ook andere mogelijkheden om te komen tot een meer effectieve rol van de Tweede Kamer. Aan nieuw instrumentarium zou gedacht kunnen worden. Er kan bijvoorbeeld een terechte zorg zijn over 'coalitiedwang' waarbij Tweede Kamerleden van coalitiepartijen de controlerol van de Tweede Kamer bemoeilijken. Het zou dan wenselijk kunnen zijn dat een gekwalificeerde minderheid van bijvoorbeeld 40% van de leden van de Kamer een kortlopend parlementair onderzoek kan afdwingen. Een dergelijk onderzoek zou gericht moeten zijn op het bijsturen van beleid, en niet – als mosterd na de maaltijd – op de schuldvraag, hetgeen het zware instrument Parlementaire Enquête vaak karakteriseert.

Het zou wenselijk zijn dit bij de formatie aan de orde te stellen. Potentiële coalitiepartijen zijn dan nog ontvankelijk voor het creëren van een juiste bestuurscultuur met 'checks & balances'. En dat is precies wat wij beogen.

Wij realiseren ons dat elke suggestie ook een verkeerde uitwerking kan hebben. Het 'nieuwe' instrument zou té politiek kunnen worden ingezet, en dan kan het verlamdend werken. Maar dit is iets dat geldt in het algemeen. De Tweede Kamer zal een evenwicht moeten vinden in haar functioneren als controleur van de regering. Politieke invulling hiervan speelt uiteraard een rol (de Tweede Kamer is 'de' politiek), maar tegelijkertijd speelt de effectiviteit van haar functioneren. Hierbij passen ook suggesties om kennis op te doen van uitvoeringsorganisaties, en daar contacten mee te hebben. Dit kan helpen minder wispelturig te reageren op uitvoeringsproblemen (zie ook Eindrapport tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*, aangeboden 25 februari 2021, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35387, nr. 2).

Juist ook voor het bredere opereren van de Tweede Kamer – ook op andere dossiers – zijn nadere uitwerkingen gewenst. Een inventarisatie en besluitvorming ter zake is hoognodig, en zou een van de eerste werkzaamheden moeten zijn van de nieuwe Kamer. Het zou wenselijk zijn dit bij de formatie aan de orde te stellen. Potentiële coalitiepartijen zijn dan nog ontvankelijk voor het creëren van een juiste bestuurscultuur met 'checks & balances'. En dat is precies wat wij beogen.

Pensioenakkoord vraagt ook discussie over inhoudelijke bijstelling

Tot slot, meer is nodig, ook inhoudelijk. De aantrekkelijkheid van het collectieve pensioenstelsel komt met het akkoord teveel onder druk te staan. In de samenleving wordt steeds vaker van burgers gevraagd om zelf risico's te dragen en om zelfredzaam te zijn. Hier moet het pensioenstelsel op inspelen. Juist voor mensen met een bescheiden pensioenopbouw is het belangrijk dat inkomenszekerheid na pensionering geborgd is. Dit deel van de pensioenopbouw (het eerste stukje bovenop de AOW) zou naar onze inzichten een zekerdere opbouw van pensioenaanspraken moeten bevatten. De overheid kan hiervoor garant staan, en heeft hiertoe 'wisselgeld' via haar grote belastingclaim op het pensioenkapitaal. Dit meer gegarandeerde stuk in de pensioenopbouw geeft het collectieve stelsel een boost, en versterkt de houdbaarheid. De kern van deze opmerking is dat de houdbaarheid van een collectief arrangement gebaat is bij een

zichtbare en duidelijke meerwaarde. Het pensioenakkoord heeft hier onvoldoende oog voor. De perceptie bij velen zal zijn dat men erop achteruitgaat. De Tweede Kamer zal hiernaar moeten kijken.

Kortom, de Tweede Kamer is niet van het pensioendossier af. De uitvoering van het pensioenakkoord vraagt een scherpe controle van de Tweede Kamer, en ook inhoudelijk zal zij zich in moeten zetten voor duidelijk zichtbare voordelen van het collectief arrangement.

Te citeren als

Arnoud Boot, Jan van Zijl, "Arnoud Boot en Jan van Zijl over de parlementaire controle op de uitvoering van overheidsbeleid", **Me Judice** (<https://www.mejudice.nl/>), 21 augustus 2023.

Copyright

De titel en eerste zinnen van dit artikel mogen zonder toestemming worden overgenomen met de bronvermelding **Me Judice** (<http://www.mejudice.nl/>), en, indien online, een link naar het artikel. Volledige overname is slechts beperkt toegestaan. Voor meer informatie, zie onze **copyright richtlijnen** ([\(overig/copyright\)](#)).

Afbeelding

Plenaire zaal van de Tweede Kamer op tijdelijke locatie vanachter sprekersgestoelte. Door **Jeroen van der Meyde/Tweede Kamer**

(<https://www.flickr.com/photos/tweedekamer/albums/72157719497766153/with/51398137640/>).

Auteurs



Arnoud Boot (<https://www.mejudice.nl/auteurs/detail/arnoud-boot>)

Universiteit van Amsterdam



Jan van Zijl (<https://www.mejudice.nl/auteurs/detail/jan-van-zijl>)

Gerelateerde artikelen



Erik Stam over ondernemerschap en welvaart

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/erik-stam-over-ondernemerschap-en-welvaart>)

De drie dimensies tijd, plaats & inclusie structureren het debat over de bijdragen van ondernemingen aan welvaart, een debat dat nu nog te vaak in termen van nauwe welvaart, of ad hoc wordt gevoerd op basis van politieke sentimenten, aldus Erik Stam.

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/erik-stam-over-ondernemerschap-en-welvaart>)