



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De begrotingsbeslissing en politieke specialisatie

Steunenbergh, B.

Citation

Steunenbergh, B. (1987). De begrotingsbeslissing en politieke specialisatie. *Acta Politica*, 22: 1987(3), 257-270. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449553>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449553>

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

Acta Politica tijdschrift voor politicologie

Kernredactie

Dr. R.B. Andeweg, dr. C. van der Eijk, drs. K. Koch (secretaris), dr. Percy B. Lehning, dr. R.H. Lieshout, drs. O. Schmidt.

Redactieraad

Jhr. drs. G. van Benthem van den Berg, drs. H.W. Blom, prof. dr. H.R. van Gunsteren, prof. dr. A. Hoogerwerf, dr. C.P. Middendorp, prof. dr. J. van Putten, prof. dr. U. Rosenthal, prof. mr. dr. I.Th.M. Snellen, prof. dr. J.J.A. Thomassen.

Bijdragen

en andere mededelingen voor de redactie zende men aan de redactiesecretaris, drs. K. Koch, p.a. Erasmus Universiteit F2-54, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam; de kopij dient persklaar te worden ingezonden, in zesvoud en in machineschrift.

Boeken ter recensie

en boekbesprekingen zende men aan de boekenredacteur, dr. R.H. Lieshout, Universiteit Twente, Postbus 217, 2500 AE Enschede; terugzending van ongevraagde recensie-exemplaren kan niet plaatsvinden.

Administratie

Voor abonnementen en advertenties richt men zich tot de uitgever, Boompers boeken- en tijdschriftenuitgeverij bv, Postbus 58, 7940 AB Meppel (05220-54306); postrekening 2756509.

Acta Politica verschijnt driemaandelijks; de abonnementsprijs bedraagt f 92,50, voor instellingen f 135,-, voor studenten f 75,- (maximaal gedurende vier achtereenvolgende jaren). Abonnementen kunnen wel tussentijds ingaan maar niet tussentijds beëindigd worden.

Opzeggingen ten minste één maand voor het einde van de jaargang. Voor het buitenland gelden aangepaste tarieven die op aanvraag te verkrijgen zijn.

Advertentietarieven: 1/1 pagina f 440,-; 1/2 pagina f 260,-

Indien men het abonnementsgeld gireert voor een ander gelieve men op het girostrookje naam en adres van de abonnee te vermelden, ter vermijding van dubbele incasso.

© Boom, Meppel en Amsterdam

De begrotingsbeslissing en politieke specialisatie

Bernard Steunenbergh

I. Inleiding

Nadat door de uitvoerende macht de ontwerp-begroting is opgesteld, is het in het begrotingsproces niet ongebruikelijk dat onderdelen van deze begroting eerst in commissies worden besproken. In de Staten-Generaal komt de rijksbegroting bij voorbeeld aan de orde in de Kamercommissies, terwijl binnen gemeenten raadscommissies een rol spelen. Na het 'voorbereidend onderzoek' door de commissie komt de begroting met eventuele wijzigingsvoorstellen in een openbare vergadering van alle leden van de wetgevende macht aan de orde, waarin uiteindelijk over de voorstellen wordt gestemd. Wanneer in deze vergadering de strekking van het commissievoorstel niet wordt gewijzigd, dan beheerst de commissie, al dan niet expliciet, de agenda van de wetgevende vergadering ('agenda control'). De commissie is nu in staat om een zodanig meerderheidsvoorstel voor te stellen, dat nauw aansluit bij de eigen voorkeuren. Het is dan duidelijk dat onderdelen van de ontwerp-begroting waarmee de commissie niet instemt geen enkele kans hebben om door de wetgever goedgekeurd te worden. Over de voorkeuren binnen commissies merkt Niskanen op, dat '(...) most committees are dominated by legislators who have higher demands for the services reviewed than the median demand in the whole legislature' (1975: 624-625). Deze relatief hogere vraag naar output leidt tot een toewijzing van te omvangrijke budgetten. De belangen van enerzijds de budgetmaximaliserende ambtelijke organisaties (bureaus) en anderzijds de politici in de commissie lijken samen te vallen. Niskanen: '(...) the actual relationship between this bureau and this review committee is more accurately described by the phrase, "in bed with each other" (...) (1971: 148).

Ook voor Nederland is door verschillende auteurs een invloed van politieke specialisatie gesuggereerd. Koopmans (1968: 93) wijst op de sector-specialisten binnen de Tweede Kamer, die zijn geconcentreerd in de verschillende vaste Kamercommissies. Deze concentratie van specialisten

zou leiden tot hogere overheidsuitgaven (zie ook Drees en Gubbi 1968). Boorsma (1980: 23) daarentegen betwijfelt een effect van de commissiebehandeling op het uitgavniveau van de rijksbegroting. Dit omdat volgens de geldende regels in een commissievoorstel tot verhoging van een uitgave (amendement) ook moet worden aangegeven hoe deze verhoging binnen hetzelfde hoofdstuk kan worden gecompenseerd.

In welke mate is politieke specialisatie nu van invloed op de begrotingsbeslissing? Voor de beantwoording van deze vraag wordt politieke specialisatie toegespitst op het gebruik van commissies bij de begrotingsbehandeling.

De opzet van het artikel is als volgt. In paragraaf 2 wordt de relatie tussen commissies en de budget-allocatie nader uitgewerkt. De verwachting, welke uit de theorie volgt, wordt in paragraaf 3 onderworpen aan een toets. Voor deze toets is uitgegaan van begrotingsbeslissingen van Nederlandse gemeenten. Ten slotte is in paragraaf 4 de belangrijkste conclusie opgenomen.

2. Theorie

Zowel Niskanen (1975) als Mackay en Weaver (1979) nemen aan dat commissies in de wetgevende macht worden gedomineerd door politici met een relatief sterkere voorkeur voor de door hen te behandelen voorzieningen. Zij geven niet aan *waarom* binnen commissies juist een concentratie van dergelijke 'pleiters voor meer uitgaven' wordt aangetroffen. Het is denkbaar dat politici in bepaalde commissies worden benoemd op basis van een zekere deskundigheid, of op basis van affiniteit met het beleidsterrein. Deskundigheid betekent niet noodzakelijkerwijs dat een hogere prioriteit wordt toegekend aan de betreffende uitgaven. De door Niskanen en Mackay en Weaver veronderstelde partijdigheid is in dat licht wonderlijk. Wanneer de commissieleden niet over een sterkere voorkeur voor het beleidsterrein beschikken, dan ontberen beide analyses de noodzakelijke steun van één van de voornaamste veronderstellingen. Voordat de gevolgen van 'high demand committees' ter sprake kunnen komen, moet eerst de *oorzaak* van sterkere voorkeuren van de commissieleden worden verduidelijkt.

Benson (1981: 71-72) geeft een verklaring voor de afwijkende voorkeuren van commissies. Deze verklaring gaat ervan uit dat stemmenmaximaliserende politici gesteund worden door een achterban met heterogene preferenties. Gelet op hun herverkiezingskans hebben politici er belang bij in die commissies benoemd te worden waarvan hun achterban het

meest profiteert. Ervan uitgaande dat binnen de wetgevende macht verschillende commissies worden aangetroffen¹ en benoeming alleen mogelijk is bij meerderheid van stemmen, kan de politicus alleen door stemmenruil in de door hem gewenste commissie gekozen worden. Hierbij geldt als beperking dat de 'prijs' voor het verlenen van steun aan de benoeming van anderen niet de baten van de eigen benoeming mogen overtreffen. Stemmenruil is dus een *noodzakelijke* voorwaarde voor het ontstaan van 'high demand committees'.

De wijze waarop de commissieleden zijn benoemd heeft gevolgen voor de besluitvorming over de commissievoorstellen. Met de samenstelling van de verschillende commissies zijn ruilverhoudingen tussen politici als het ware geïnstitutionaliseerd in de commissiestructuur. Door bij de commissievoorstellen van deze ruilverhoudingen uit te gaan worden de besluitvormingskosten voor politici verlaagd. Dit betekent dat ook de besluitvorming over de begrotingsvoorstellen door stemmenruil kan zijn bepaald.

Noch Niskanen noch Mackay en Weaver betrekken stemmenruil in hun uitwerkingen van deze besluitvorming. Benson (1983) werkt stemmenruil wel nader uit in een model met 2-bureaus en 3-commissies. De controle van de begrotingsaanvragen van elk van de bureaus wordt door een aparte commissie uitgevoerd. De derde commissie neemt de positie van de 'mediane' politicus² in en speelt alleen een rol bij de stemming over de commissievoorstellen. Door het optreden van deze commissie, welke zelf geen sterke voorkeur heeft voor de output van een bureau, levert het model geen ondubbelzinnige uitkomsten op. Benson constateert terecht dat ' (...) there may be a great deal of indeterminacy in the system' (1983: 432). Wanneer de derde commissie wél een begrotingsvoorstel formuleert voor een derde bureau, dan is Bensons model niet van toepassing. Hoe kan nu een situatie met n-bureaus en n-commissies worden uitgewerkt?

Stel dat elke stemmenmaximaliserende politicus³ lid is van één of meer commissies. Voor zijn herverkiezing is de politicus afhankelijk van de steun van kiezers, die op dat terrein bepaalde belangen gerealiseerd willen zien. Deze belangen worden opgevat als een (sterke) voorkeur voor een bepaalde output, waarbij de omvang van die output een positieve functie is van het budget. Om herkozen te worden moet de politicus zijn gedrag afstemmen op de voorkeuren van deze kiezers. Aannemende dat binnen de commissies een zodanige discipline aanwezig is waardoor stemmenruil tussen de individuele leden van verschillende commissies niet optreedt, dan kunnen de commissieleden alleen hun belangen realiseren door stemmenruil tussen commissies.⁴ Op deze wijze beschikt de commissie over een impliciete vorm van 'agenda control'; door ook de voorstellen van an-

dere commissies te steunen zijn de commissieleden in staat om voldoende steun te verwerven voor het 'eigen', zeer gewaardeerde voorstel. Tullock toont aan dat deze vorm van stemmenruil een stabiel evenwicht kent, '(...) because any individual who is being left out of the bargains can always offer lower prices for his vote and hence get back in. There is likely to be an equilibrium price for votes (...) This is a stable equilibrium but unfortunately a pretty inferior equilibrium' (1981: 193). Binnen de wetgevende macht ontstaat nu een tendens om elk begrotingsvoorstel van een commissie goed te keuren. Gelet op de sterkere voorkeuren van de commissieleden voor de output van de te beoordelen bureaus leidt dit vanuit het standpunt van de 'mediane' volksvertegenwoordiger tot de goedkeuring van te omvangrijke budgetten en tot te hoge overheidsuitgaven.

De mate van stemmenruil is afhankelijk van de mate van specialisatie van de commissieleden. Politieke specialisatie betekent immers dat de politicus een bepaald beleidsterrein controleert. Voor zijn herverkiezing is de politicus afhankelijk van de belanghebbenden op dat terrein. Toename van de mate van specialisatie leidt tot een verdere beperking van het te controleren beleidsterrein en tot een verdere verenging van zijn belangen. Hierdoor neemt zowel de noodzaak als de mogelijkheid van stemmenruil toe. Alleen door stemmenruil is de commissie in staat om een meerderheid te vormen voor het eigen voorstel. Daarnaast stijgt het aantal commissies en het aantal voorstellen waarover moet worden gestemd. Dit betekent dat de mate waarin stemmenruil optreedt toeneemt met de mate van politieke specialisatie. Aangezien toename van stemmenruil leidt tot de goedkeuring van omvangrijkere budgetten, kan de volgende verwachting worden geformuleerd: *naarmate de mate van politieke specialisatie toeneemt, worden door de wetgevende macht (relatief) omvangrijkere budgetten goedgekeurd.*

3. Empirie

De verwachte invloed van de mate van politieke specialisatie op het budgetniveau wordt getoetst door gegevens van Nederlandse gemeenten te analyseren. Voordat deze toets wordt uitgevoerd, worden de begrippen eerst geoperationaliseerd.

3.1. *Operationalisaties* – Voor het *budgetniveau* worden in dit onderzoek twee afhankelijke variabelen onderscheiden. In de eerste plaats is gekozen voor de gemeentelijke bruto-uitgaven op de lopende dienst, welke zijn gemeten exclusief hoofdstuk XIV van de gemeentebegroting. Daarnaast

wordt de toets ook uitgevoerd voor de uitgaven van een omvangrijk gemeentelijk beleidsterrein. Gekozen is voor de gemeentelijke politiezorg. Na sociale zorg en volkshuisvesting is politiezorg in de grotere gemeenten één van omvangrijkere gemeentelijke taken. Niet alle gemeenten zijn met deze taak belast. Op enkele uitzonderingen na schrijft de Politiewet 1957 deze taak alleen voor aan gemeenten met méér dan 25.000 inwoners. In de overige gemeenten wordt deze taak uitgevoerd door rijkspolitie. Uitgedrukt als aandeel van de totale uitgaven op de lopende dienst wordt in de groep van gemeenten met méér dan 20.000 inwoners ongeveer 5% van de middelen besteed aan politiezorg. Voor sociale zorg (bijstandverlening) en volkshuisvesting is dit respectievelijk 25% en 9%. Daarentegen wordt binnen deze gemeenten bij voorbeeld voor openbaar basisonderwijs 4% en voor brandweezorg 1% van de middelen op de lopende dienst besteed.⁵ De politie-uitgaven zijn gemeten zonder de bijdragen in de kosten van verkeerslichten en de kosten van parkeerwachters.⁶ Gegeven deze afhankelijke variabele is de onderzoekspopulatie beperkt tot gemeenten met gemeentepolitie, ook voor de analyse ten aanzien van het totale gemeentelijke uitgavenniveau.⁷

De afhankelijke variabelen worden uitgedrukt per hoofd van de bevolking. Hierdoor worden de variabelen gecorrigeerd voor een schaafeffect op basis van het inwoneraantal. Voor de gemeentelijke bruto-uitgaven is nog een aanvullende correctie toegepast.⁸ De algemene uitkering uit het Gemeentefonds neemt *progressief* toe met het inwonertal van de gemeente. Een toename van het uitgavenniveau per inwoner kan dan het gevolg zijn van de omvangrijkere algemene uitkering. De gemeentelijke bruto-uitgaven zijn voor deze werking gecorrigeerd.⁹

De onafhankelijke variabele is de mate van *politieke specialisatie*. Voor gemeenten is deze variabele geoperationaliseerd aan de hand van het aantal vaste commissies van advies en bijstand op grond van art. 62, lid 2 van de Gemeentewet. In de meeste gemeenten hebben deze commissies als belangrijkste functie de voorbereiding van de besluitvorming in de raad. Het is de vraag of deze commissies de agenda van de raad beheersen. Uit onderzoek van Boorsma e.a. (1983: 21-29) onder acht gemeenten blijkt dat de raad bij de begrotingsbehandeling zich vaak beperkt tot enkele detailpunten. Deze punten hebben zelden enige financiële consequenties. Dit betekent dat de begroting vaak als een hamerstuk wordt afgehandeld. Het is zeer wel denkbaar dat raadsleden via de raadscommissies vooraf aan de begrotingsbehandeling invloed uitoefenen op de samenstelling van de begroting. De begrotingsbehandeling komt dan overeen met de behandeling waarvan de in paragraaf 2 geformuleerde theorie uitgaat.

De vaste commissies blijken niet uitsluitend te zijn samengesteld uit

raadsleden. In slechts 30% van de 110 onderzochte gemeenten bestaan de vaste commissies uitsluitend uit politici. In de overige gemeenten zijn ook andere actoren lid van deze organen. In 9% van de gemeenten is zelfs meer dan 30% van de commissieleden geen lid van de raad. De behandelde theorie gaat er impliciet van uit dat de commissies uitsluitend zijn samengesteld uit leden van de wetgevende macht. Om aan deze voorwaarde tegemoet te komen wordt uitgegaan van het idee dat commissies overwegend uit politici moeten bestaan. Als vuistregel worden voor de analyse alleen gemeenten geselecteerd waarvan ten minste 80% van de leden van de raadscommissies ook lid is van de gemeenteraad. De overige gemeenten, welke niet aan deze voorwaarde voldoen, zijn bij de verdere analyse uitgesloten.

3.2. *Hypothesen en empirisch model* – Op basis van de operationalisaties kunnen voor de gemeenten met gemeentepolitie de volgende hypothesen worden geformuleerd:

1. naarmate het aantal vaste commissies van advies en bijstand toeneemt, neemt de omvang van de (gecorrigeerde) gemeentelijke bruto-uitgaven per hoofd van de bevolking toe; en,
2. naarmate het aantal vaste commissies van advies en bijstand toeneemt, neemt de omvang van de uitgaven voor de politietoekosten per hoofd van de bevolking toe.

Voor toetsing van deze hypothesen wordt uitgegaan van het volgende model voor de begrotingsbeslissing:

$$\frac{\text{UITGAVEN}}{\text{INWONERS}} = f(\text{COMMISSIE}) \quad [1],$$

met:

UITGAVEN : het (gecorrigeerd) gemeentelijk uitgaventotaal of de uitgaven voor de politietoekosten;

INWONERS : het aantal inwoners op 1 januari 1981; en,

COMMISSIE : het aantal commissies ex art. 62 lid 2 Gemeentewet op 1 januari 1979.

Hoewel volgens de behandelde theorie de mate van politieke specialisatie het uitgavenniveau beïnvloedt, worden in de literatuur verscheidene rivaliserende interpretaties aangetroffen. Op twee van deze interpretaties wordt nu ingegaan.

De eerste interpretatie gaat ervan uit dat het uitgavenniveau wordt beïnvloed door de stemmacht van verschillende ideologische stromingen

binnen de wetgevende macht (zie b.v. Frey en Lau 1986). Stemmacht is geoperationaliseerd aan de hand van het relatieve aantal raadszetels van een partij. Hoewel in de raad verschillende politieke partijen kunnen worden aangetroffen, blijkt voor de onderzochte gemeenten dat drie partijen samen over nagenoeg alle zetels beschikken. Dit zijn het CDA, de PvdA en de VVD. De stemmacht van de overige partijen is zeer gering en wordt hier verder verwaarloosd. Ook is het onnodig om het zetelaandeel van deze drie partijen in een model op te nemen. De stemmacht kan worden beperkt tot alleen dat van beide extreme partijen. In dit onderzoek zijn dat de PvdA en de VVD. Op basis van hun standpunten, weergegeven in de verkiezingsprogramma's (zie Lipschitz 1977), blijkt dat de PvdA een relatief sterkere voorkeur heeft voor gemeentelijke uitgaven dan de VVD.¹⁰ Verwacht wordt dat een toename van het relatieve aantal raadszetels van de PvdA leidt tot een toename van het uitgavenniveau. Omgekeerd wordt verwacht dat toename van het relatieve aantal raadszetels van de VVD leidt tot daling van het uitgavenniveau. Eveneens op basis van de verkiezingsprogramma's blijkt de VVD een uitbreiding van de politietoekosten te prefereren. De PvdA wil echter geen verdere uitbreiding. Ten opzichte van de PvdA heeft de VVD een sterkere voorkeur voor méér uitgaven voor politie. Verwacht wordt dat toename van het relatieve aantal raadszetels van de VVD leidt tot een toename van de politietoekosten, terwijl toename van het zetelaandeel van de PvdA leidt tot een daling van deze uitgaven.

Volgens de tweede interpretatie wordt het uitgavenniveau bepaald door sociaal-economische en demografische kenmerken, welke van invloed zijn op de vraag van kiezers naar overheidsvoorzieningen. Verschillen in deze vraag kunnen leiden tot verschillen in het uitgavenniveau tussen gemeenten. Er worden nu slechts twee kenmerken onderscheiden, namelijk het inkomen van de kiezer en de bevolkingsdichtheid. Het inkomen is op basis van de economische theorie een bekende verklarende factor voor vraagverschillen. Op deze factor wordt niet verder ingegaan (zie b.v. Bergstrom en Goodman 1973). Het inkomen wordt geoperationaliseerd met het mediane inkomen in de gemeente, waarbij is uitgegaan van het door het CBS gehanteerde inkomensbegrip.¹¹ Voor het mediane inkomen wordt een positieve invloed verwacht op zowel het gemeentelijk uitgavenniveau als de uitgaven voor de politietoekosten. Naast het inkomen is de bevolkingsdichtheid genoemd. Voor de vraag naar overheidsvoorzieningen is een schaafeffect denkbaar op basis van de dichtheid (zie b.v. Gonzalez en Mehay 1985: 96-97). Deze factor is geoperationaliseerd aan de hand van het aantal inwoners per km². Voor de totale gemeentelijke uitgaven is a priori geen uitspraak mogelijk over de invloed van deze factor, omdat

voor sommige gemeentelijke taken een toename van de dichtheid leidt tot hogere uitgaven (b.v. verkeer en recreatie), terwijl voor andere taken juist lagere uitgaven het gevolg zijn (b.v. riolering en huisvuilophaaldiensten). Voor de politietaak is de bevolkingsdichtheid onder meer van invloed op de criminaliteit en verkeersproblemen. In dat geval wordt een positief teken verwacht; toename van de dichtheid leidt tot toename van criminaliteit en verkeersproblemen, waardoor de uitgaven voor politie per hoofd van de bevolking stijgen.

Om *misspecificatie* van de relevante relatie tussen het uitgavenniveau en de mate van politieke specialisatie te voorkomen, wordt het onder [1] weergegeven model gewijzigd in:

$$\frac{\text{UITGAVEN}}{\text{INWONERS}} = f(\text{COMMISSIE, LINKS, RECHTS, INKOMEN, DICHTHEID}) \quad [2]$$

met als additionele variabelen:

LINKS : relatieve aantal raadszetels van de PvdA na de verkiezingen op 31 mei 1978;

RECHTS : relatieve aantal raadszetels van de VVD na de verkiezingen op 31 mei 1978;

INKOMEN : mediane inkomen van inwoners in de gemeente voor 1978; en

DICHTHEID : aantal inwoners per km² op 1 januari 1981.

3.3. *Toetsing* – De theorie biedt geen aangrijpingspunten voor een verdere specificatie van [2]. Omwille van de eenvoud is gekozen voor een lineaire specificatie van de weergegeven functie. Het model is vervolgens geschat voor drie begrotingsjaren, namelijk voor 1980, 1981 en 1982. Tussen deze begrotingsjaren blijken de geschatte coëfficiënten nauwelijks van elkaar af te wijken. Een F-toets wijst uit dat voor geen van de modellen de nul-hypothese van gelijke gezamenlijke coëfficiënten kan worden verworpen.¹² Er kan dus worden aangenomen dat een onderscheid naar verschillende begrotingsjaren niet van invloed is op de schattingsresultaten. Het is nu mogelijk om de waarnemingen voor de verschillende begrotingsjaren samen te voegen. De resultaten van de schattingen voor deze 'gepoolde' waarnemingen zijn weergegeven in tabel 1.¹³

Beide vergelijkingen in tabel 1 bieden een significante verklaring voor het betreffende uitgavenniveau. De verklaarde variantie in de afhankelijke variabelen is beperkt, namelijk 16% voor de gecorrigeerde gemeentelijke bruto-uitgaven en 26% voor de politie-uitgaven.

De verschillende onafhankelijke variabelen gedragen zich in grote lijnen zoals is verwacht. Voor de totale uitgaven is de (gestandaardiseerde)

Tabel 1: Regressie-analyse voor gemeentelijke uitgavencategorieën per hoofd van de bevolking op basis van de 'gepoolde' waarnemingen voor de jaren 1980, 1981 en 1982 (tussen haken de t-waarde)

	1		2	
	Gecorrigeerde gemeentelijke bruto-uitgaven		Politie-uitgaven	
	b	bèta	b	bèta
COMMISSIE	78,25 (3,22)***	0,252	-0,50 (-0,97)	-0,063
LINKS	1548,04 (1,78)*	0,133	9,08 (0,51)	0,033
RECHTS	-2037,29 (-1,61)	-0,156	193,68 (7,42)**	0,610
INKOMEN	-0,026 (-0,55)	-0,051	-0,007 (-6,70)***	-0,572
DICHTHEID	0,137 (2,37)**	0,186	0,003 (2,21)**	0,147
constante	2428,83 (1,96)*	-	314,04 (11,12)***	-
R ²	0,16		0,26	
F	5,9***		13,4***	
n	162		195	

* significant op 10% niveau

** significant op 5% niveau

*** significant op 1% niveau

Bron: De gegevens over de te verklaren variabelen zijn afkomstig uit het databestand op basis van de enquête 'Gemeentepolitie en ombuigingen', 1982. Het aantal raadscommissies is afkomstig uit het databestand 'Vergelijkend onderzoek gemeentelijk beleid', deelproject I, 1979.¹⁴ Het stemmenaandeel van de VVD en de PvdA in de gemeenteraad is afkomstig uit CBS, 1980, 136-148. Het mediane inkomen is ontleend aan CBS, 1982, 22-112. De gegevens over de bevolkingsdichtheid en over het aantal inwoners binnen de gemeente zijn afkomstig uit de Politie-almanak 1982, Schaafsma en Brouwer, Dokkum, 179-181.

coëfficiënt voor het relatieve aantal zetels van de PvdA positief. De gemeentelijke uitgaven per inwoner nemen toe met het stemmenaandeel van de PvdA. Voor het zetelaandeel van de VVD is geen effect geconstateerd. Denters (1987: 193) geeft aan dat dit resultaat niet zo verwonderlijk is. In de meeste gemeenten is de stemmacht van de VVD zo gering dat zonder de steun van ten minste één andere partij geen stemming in het ei-

gen voordeel kan worden beslecht. Daarentegen wordt voor de politie-uitgaven wél een effect voor het zetelaandeel van de VVD gevonden. Dit effect is bovendien sterk positief. Het aantal raadszetels van de PvdA heeft nu echter geen invloed op het uitgavenniveau. Het inkomen van kiezers heeft in geen van de geschatte vergelijkingen het verwachte positieve teken. Voor de totale gemeentelijke uitgaven is het effect van het inkomen niet-significant, voor de politie-uitgaven daarentegen wel. Toename van het inkomen leidt, tegen de verwachting in, tot een daling van deze uitgaven. De bevolkingsdichtheid heeft het verwachte positieve effect op de politie-uitgaven. Voor de gemeentelijke uitgaven heeft deze variabele een positief teken en is bovendien ook significant. Toename van de dichtheid leidt zowel tot een toename van de totale gemeentelijke uitgaven als tot een toename van de uitgaven voor politie.

De indicator voor politieke specialisatie heeft alleen invloed op het gemeentelijke uitgavenniveau. Voor de politie-uitgaven wordt geen effect gevonden. Dit resultaat betekent dat de hypothese voor deze afhankelijke variabele (hypothese 2) moet worden verworpen. De theorie is, althans in de gekozen vorm, onjuist voor het beleidsterrein van de gemeentelijke politiezorg. Voor het gemeentelijke uitgavenniveau is de invloed van de mate van politieke specialisatie wel significant en positief. Hypothese 1 wordt niet verworpen. Toename van het aantal raadscommissies leidt tot een hoger gemeentelijk uitgavenniveau per hoofd van de bevolking.

4. Evaluatie

Voor het gemeentelijk uitgavenniveau is een invloed geconstateerd van de mate van politieke specialisatie. Voor de totale uitgaven van gemeenten kan de theorie voorlopig als juist worden beschouwd. Toename van het aantal raadscommissies leidt tot een hoger uitgavenniveau per hoofd van de bevolking. Uit de literatuur is bekend dat vaak grotere gemeenten een hoger uitgavenniveau per inwoner kennen (vgl. Bakker e.a. 1983), maar de oorzaken van deze hogere uitgaven zijn nog nauwelijks belicht.¹⁵ Met dit onderzoek is één van deze oorzaken, namelijk de mate van politieke specialisatie, aan een nadere analyse onderworpen. De resultaten geven aan dat toename van de mate van politieke specialisatie niet leidt tot een daling van het gemeentelijk uitgavenniveau. Voorlopig kan worden aangenomen dat door toename van het aantal commissies gespecialiseerde groepen van politici gemakkelijker in staat worden gesteld om een meerderheid te vormen voor hun voorstellen. Daardoor nemen voor belangengroepen of groepen van kiezers de mogelijkheden toe om eisen in be-

leid omgezet te krijgen, waardoor de overheid in omvang groeit. Toename van het aantal commissies leidt dan niet tot een daling, maar tot een stijging van de overheidsuitgaven.

* Een eerdere versie van dit artikel is als paper gepresenteerd op de studiebijeenkomst van de onderzoeksgroep 'Fiscale Economie, Openbare Financiën en Economie van de Publieke Sector' op 31 oktober 1986 te Rotterdam. Met dank aan prof. dr. P.B. Boorsma, dr. ing. J.W. van Deth, drs. L.B.M. Dieben, drs. B.W.A. Jongbloed en dr. R.H. Lieshout voor commentaar.

Noten

1. Er wordt niet ingegaan op de vraag waarom commissies worden ingesteld; zie Benson 1981: 71.

2. In het artikel wordt niet gesproken over de 'mediane' kiezer maar over de 'mediane' politicus, aangezien geen nadere veronderstellingen worden gehanteerd over de wijze waarop kiezersvoorkeuren worden gerepresenteerd met de voorkeuren van politici in de wetgevende macht.

3. Strikt genomen kan voor het Nederlandse politieke stelsel niet van deze veronderstelling worden uitgegaan waardoor de nog uit te werken theorie niet van toepassing zou zijn. Toch is het de moeite waard om het *feitelijke* gedrag van politici eens op deze wijze te modelleren.

4. Hill (1985) laat de veronderstelling over de commissie als unitaire actor varen en behandelt de besluitvorming tussen commissie-leden.

5. Deze gegevens over de uitgaven voor verschillende gemeentelijke beleidsterreinen zijn ontleend aan CBS, 1986: 31-35. In deze statistieken wordt één van de grenzen voor de gemeentegrootte gelegd bij 20.000 inwoners en niet bij 25.000 inwoners waarvan de Politiewet uitgaat.

6. In de theorie wordt gesproken over een budget voor een bepaald bureau. Dit is een ongelukkig uitgangspunt binnen een systeem van inputbegrotingen, waarbij soms een deel van de (directe) uitgaven wordt geraamd ten laste van een 'bureau'. Overigens is dit geen probleem voor de analyse; in de gemeentebegroting staan alle uitgaven voor de politie bij elkaar.

7. De gegevens over deze afhankelijke variabelen zijn gebaseerd op een schriftelijke enquête welke eind 1982 is uitgevoerd. Deze enquête is aan alle 141 (toenmalige) gemeenten met gemeentepolitie verzonden. Door 110 van deze gemeenten (78%) is de vragenlijst ingevuld teruggezonden (zie Boorsma, Dieben en Steunenberg 1983: 267).

8. Met dank aan dr. H. de Groot die op deze verstorning door het Gemeentefonds heeft gewezen.

9. De correctie is, gelet op de onderzoeksperiode, gebaseerd op de Financiële Verhoudingswet 1960. De progressie wordt binnen dit stelsel met name veroorzaakt door het schaalbedrag (bedrag per inwoner) en de interimmaatstaf bebou-

wing. Op basis van de bedragen die met deze verdeelmaatstaven zijn uitgekeerd zijn correctiefactoren berekend. Gegeven het feit dat beide maatstaven verantwoordelijk zijn voor de verdeling van ongeveer 76% van de middelen uit het Gemeentefonds en gegeven het feit dat de algemene uitkering ongeveer 27% van de totale gemeentelijke inkomsten oplevert, zijn de volgende correctiefactoren gevonden; 100 voor gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners, 102 voor gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners, 107 voor gemeenten met 50.000 tot 150.000 inwoners, 108 voor gemeenten met 150.000 tot 250.000 inwoners, 114 voor gemeenten met 250.000 tot 400.000 inwoners, 121 voor gemeenten met 400.000 tot 800.000 inwoners en 126 voor gemeenten met meer dan 800.000 inwoners. De gemeentelijke bruto-uitgaven, weergegeven met U , zijn als volgt met de progressiefactor w gecorrigeerd; $U^c = U \times (100/w)$, met U^c als de gecorrigeerde gemeentelijke bruto-uitgaven.

10. Deze ordening van de partijen, op basis van de verkiezingsprogramma's, komt overeen met een ordening, welke Van der Eijk en Niemöller (1983: 249) als een ordening op de sociaal-economische dimensie interpreteren.

11. Het CBS gaat uit van het 'totaalinkomen'. Dit is '(...) de som van het gevormde inkomen en de ontvangen overdrachten, verminderd met de daarop drukkende (fiscaal aftrekbare) kosten. Niet zijn afgetrokken de giften en buitengewone lasten, onverrekenbare verliezen en oudedagsreserve voor ondernemers' (CBS 1982: 11).

12. Tussen de begrotingsjaren 1980 en 1981 worden voor de vergelijkingen 1 en 2 achtereenvolgens F-waarden gevonden van 0,220 en 0,380. Geen van deze waarden is significant bij een betrouwbaarheidsinterval van 99%. Tussen de begrotingsjaren 1980 en 1981 gezamenlijk en 1982 worden voor de vergelijkingen 1 en 2 F-waarden gevonden van respectievelijk 0,531 en 0,056. Ook deze waarden zijn niet-significant op het 1%-niveau.

13. Afhankelijk van de te verklaren variabele is het aantal analyse-eenheden voor de vergelijkingen in tabel 1 162 en 195. Deze eenheden zijn gebaseerd op respectievelijk 54 en 65 gemeenten voor elk van de drie jaren. Het verschil tussen de 68 gemeenten in de onderzoekspopulatie en het aantal, waarop de schattingen zijn gebaseerd, kan als volgt worden herleid;

– vergelijking 1: van de 68 gemeenten ontbreken in elk begrotingsjaar bij 14 gemeenten waarden voor de afhankelijke variabele;

– vergelijking 2: van de 68 gemeenten ontbreken in elk begrotingsjaar bij 2 gemeenten waarden voor de afhankelijke variabele. Daarnaast is 1 gemeente uitgesloten vanwege te extreme waarde voor met name de afhankelijke variabele. De keuze om deze gemeente uit te sluiten is gebaseerd op de afstandsmaat van Cook ('Cook's distance', zie: Cook 1977), waarmee de mate wordt weergegeven waarin een waarneming de uitkomst van de schatting bepaalt.

14. Dit onderdeel van het project 'Vergelijkend onderzoek gemeentelijk beleid' is uitgevoerd door dr. S.A.H. Denters onder supervisie van prof. dr. A. Hoogerwerf. Met dank aan beide onderzoekers voor het beschikbaar stellen van de gegevens over raadscommissies.

15. Overigens bestaat voor de onderzochte gemeenten tussen de gemeente-

grootte, uitgedrukt in het aantal inwoners, en het aantal raadscommissies slechts een zwakke samenhang (Pearson correlatiecoëfficiënt $r = 0,33$).

Literatuur

- Bakker, G.J., R. Gerritse, J.D. Poelert e.a., *Verdeling onderbouwd. Hoofdpijnen van een vernieuwd verdeelstelsel voor de algemene uitkering van het Rijk aan gemeenten*. Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1983.
- Benson, B.L., Why are congressional committees dominated by 'high-demand' legislators? A comment on Niskanen's view of bureaucrats and politicians. *Southern Economic Journal*, 48 (1981), 68-77.
- Benson, B.L., Logrolling and high demand committee review. *Public Choice*, 41 (1983), 427-434.
- Bergstrom, T.C., en R.P. Goodman, Private demand for public goods. *The American Economic Review*, 63 (1973) 3 (juni), 280-296.
- Boorsma, P.B., Naar de versoberingsstaat: rooien en snoeien in de verzorgingsstaat, TH-Twente, Enschede (oratie) 1980.
- Boorsma, P.B., J.C. Koning en H.J. Lindenhovius, *FIMIG, Financieel management in gemeenten*. TH-Twente/CIVOB, 's-Gravenhage 1983.
- Boorsma, P.B., L.B.M. Dieben en B. Steunenberg, Ombuigingen bij gemeentepolitiekorpsen. *Openbare Uitgaven*, 15 (1983) 6 (oktober), 266-284.
- CBS, Statistiek der verkiezingen 1978, gemeenteraden 31 mei, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980.
- CBS, *De personele inkomensverdeling 1978, regionale gegevens, deel 1: gemeenten en regio's*. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1982.
- CBS, *Statistiek der gemeentebegrotingen 1986*. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1986.
- Cook, R.D., Detection of influential observation in linear regression. *Technometrics*, 19 (1977), 1 (febr.), 15-18.
- Denters, B., *Partijen, kiezers en gemeentelijk beleid*. CT-Press, Amsterdam 1987.
- Drees, W., en F.Th. Gubbi, *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk*. Wolters Noordhoff, Groningen 1968.
- Eijk, C. van der, en B. Niemöller, *Electoral change in the Netherlands, empirical results and methods of measurement*. CT-Press, Amsterdam 1983.
- Frey, B., en L.J. Lau, Towards a mathematical model of government behaviour. *Zeitschrift für Nationalökonomie*, 28 (1968), 355-380.
- Gonzalez, R.A., en S.L. Mehay, Bureaucracy and the divisibility of local public output. *Public Choice*, 45 (1985), 89-101.
- Hill, J.S., Why so much stability? The impact of agency determined stability. *Public Choice*, 46 (1985), 275-287.
- Koopmans, L., *De beslissingen over de rijksbegroting*. Kluwer, Deventer 1968.
- Lipschits, I., (red.), *Verkiezingsprogramma's*. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1977.
- Mackay, R.J., en C.L. Weaver, On the mutuality of interests between bureaus and

- high demand review committees: a perverse result. *Public Choice*, 34 (1979), 481-491.
- Niskanen, W. A., *Bureaucracy and representative government*. Aldine/Atherton, Chicago 1971.
- Niskanen, W. A., Bureaucrats and politicians. *Journal of Law and Economics*, 18 (1975), 617-643.
- Tullock, G., Why so much stability? *Public Choice*, 37 (1981), 189-205.

De bijzondere positie van het parlement

Ministeriële bemoeienis met de uitgaven van de Tweede en Eerste Kamer

G. Visscher

1. Inleiding

Vanaf 1979 is minstens tien maal in de Tweede Kamer over de bijzondere positie van het parlement gesproken. Dat beide Kamers der Staten-Generaal – met name de Tweede Kamer – in ons staatkundig bestel een bijzonder belangrijke rol vervullen, behoeft geen betoog. Er zal dus wel iets aan de hand zijn als de Kamer zo vaak over haar 'bijzondere positie' kwam te spreken.

Sinds 1979-1980 is de minister van Binnenlandse Zaken zich op een indringende wijze met de begroting van de parlementaire bestedingen gaan bemoeien. In het kader van de terugdringing van het financieringstekort meenden de opeenvolgende ministers, dat ook de beide Kamers hun steentje bij behoorden te dragen. Dat het hierbij niet bij een symbolisch steentje zou dienen te blijven, moge blijken uit het feit dat minister Rietkerk een bedrag van ruim drie miljoen gulden op de begroting van de Tweede Kamer voor 1984 wilde korten. Minister Van Dijk probeerde in 1986 opnieuw de begroting van beide Kamers terug te brengen, nu met 4 miljoen op een totale begroting van ruim 99 miljoen gulden.¹

In dit artikel zal nader ingegaan worden op de totstandkoming van de begroting van de beide Kamers der Staten-Generaal. Daarbij zal onder andere de vreemde staatsrechtelijke positie van de minister van Binnenlandse Zaken aan de orde komen. Het is immers nogal merkwaardig dat deze minister op de financiële middelen van het parlement zou kunnen bezuinigen. De Staten-Generaal vormen in ons bestel – met de regering – niet alleen de wetgevende macht, zij hebben zichzelf sinds het midden van de vorige eeuw ook tot taak gesteld controle op het regeringsbeleid uit te oefenen. Het zal duidelijk zijn dat die controle in een wel heel apart licht zou staan indien de regering – i. c. de minister van Binnenlandse Zaken – de financiële ruimte van de parlementaire uitgaven zou kunnen bepalen. Na een historische en staatsrechtelijke beschouwing zal worden stilgestaan bij de discussie van de afgelopen jaren in de Tweede Kamer. Daarbij is min of