

Vergaderjaar 2011–2012

**31 865**

## **Verbetering verantwoording en begroting**

**Nr. 37**

### **BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN**

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,

Den Haag, 16 februari 2012

#### **1. Inleiding**

Hierbij biedt de commissie voor de Rijksuitgaven u een evaluatie aan van de behandeling in de Tweede Kamer van de ontwerpbegrotingen 2012.

#### *Doel evaluatie*

Sinds 2007 evalueert de commissie voor de Rijksuitgaven jaarlijks de behandeling van zowel de jaarverslagen als de begrotingen en rapporteert daarover aan de Kamer. Onderstaande tabel geeft een overzicht van eerdere evaluaties die de Kamer heeft ontvangen.

<b>Evaluatie van behandeling van:</b>	<b>Kamerstuk</b>	<b>Aangeboden aan de Tweede Kamer</b>
Jaarverslagen over 2006	31 212, nr. 1	20 september 2007
Jaarverslagen over 2007	31 212, nr. 1	12 september 2008
Begrotingen voor 2009	31 865, nr. 1	12 februari 2009
Jaarverslagen over 2008	32 057, nr. 1	11 september 2009
Begrotingen voor 2010	31 865, nr. 22	25 maart 2010
Jaarverslagen over 2009 en begrotingen voor 2011	31 865, nr. 27	23 maart 2011
Jaarverslagen over 2010	31 865, nr. 33	15 september 2011
Begrotingen voor 2012		februari 2011

Het doel van deze evaluaties is om de Kamer een totaalbeeld te geven van de wijze van behandeling en op basis daarvan aanbevelingen en suggesties te doen voor de eerstvolgende begrotingsbehandeling.

#### *Bevindingen*

Op basis van de evaluatie trekt de commissie voor de Rijksuitgaven de conclusie dat het proces van begrotingsbehandeling geen wezenlijke veranderingen of aanpassingen vergt. Wel stelt de commissie vast dat de mate waarin en de wijze waarop, gebruik gemaakt wordt van een rapporteur per jaar en per commissie nogal verschillen. Op dit punt zal de

commissie voor de Rijksuitgaven nog terug komen in de brieven die zij jaarlijks voorafgaand aan de behandeling van de jaarverslagen en begrotingen aan de vaste commissies stuurt.

Wat betreft de opzet en de inhoud van de begrotingen constateert de commissie voor de Rijksuitgaven dat dit jaar deels al de omslag is gemaakt naar begrotingen die opgezet zijn conform de principes van «Verantwoord Begroten». De minister van Financiën heeft op 23 december 2011 een tussenevaluatie opgesteld over de eerste resultaten (Kamerstuk 31 865, nr. 36). Deze tussenevaluatie is op dit moment nog in behandeling bij de commissie voor de Rijksuitgaven. De commissie zal de uitkomsten hieromtrent ook meenemen in de brieven die ten behoeve van de behandeling van de jaarverslagen over 2011 en de begrotingen voor 2013 nog zullen worden opgesteld.

#### *Opzet evaluatie*

Deze evaluatie biedt een korte en feitelijke weergave van de wijze waarop de ontwerpbegrotingen 2012 zijn behandeld aan de hand van de feiten en cijfers. De evaluatie opzet is vooral procesmatig van aard. In de volgende paragrafen is achtereenvolgens in kaart gebracht:

- de modaliteiten die zijn gekozen voor behandeling van de begroting (par. 2)
- de schriftelijke behandeling van de begrotingen (par. 3)
- de commissiebehandeling van de begroting (par. 4)
- de inzet van rapporteurs (par. 5)
- amendementen op de begroting (par. 6)

## **2. Gekozen modaliteiten per commissie**

De Tweede Kamer beschikt over verschillende modaliteiten die bij de begrotingsbehandeling kunnen worden gekozen. In de bijlage zijn deze opgesomd en toegelicht. In tabel 1 zijn de gekozen modaliteiten vanaf de behandeling van de begrotingen 2010 op een rij gezet.

**Tabel 1: Wijze van de begrotingsbehandeling (naast schriftelijke vragen)**

Commissie <sup>1</sup>	Begroting 2010	Begroting 2011	Begroting 2012
Financiën V&J VWS	Alleen plenair Begrotingsonderzoek WGO Sport	WGO <sup>2</sup> Belastingplan 2011 WGO Politie WGO Sport	Alleen plenair Alleen plenair WGO Sport WGO Jeugd
BiZa	WGO Politie WGO Binnenlands Bestuur WGO Provincie- en Gemeentefonds	WGO Binnenlands Bestuur, Provincie- en Gemeentefonds WGO Overheidspersoneel	WGO Overheidspersoneel, Integratie, Openbaar bestuur (w.o. Provincie- en Gemeentefonds)
I&M	Begrotingsonderzoek (V&W en VROM)	Begrotingsonderzoek V&W	Begrotingsonderzoek WGO Waterbeleid
BuZa	WGO Ontwikkelingssamenwerking	WGO ontwikkelingssamenwerking	Begrotingsonderzoek WGO Ontwikkelingssamenwerking
Defensie	WGO Personeel WGO Materieel	WGO Personeel WGO Materieel	WGO Personeel WGO Materieel
OCW	WGO Media WGO Cultuur	WGO Hoger Onderwijs WGO Media WGO Cultuur	Begrotingsonderzoek WGO Media WGO Cultuur
ELI	Begrotingsonderzoek WGO Visserij WGO Natuur	WGO Natuur WGO Visserij Begrotingsonderzoek Energie	WGO onderdeel Landbouw & Natuur WGO onderdeel Energie
SZW	Alleen plenair	WGO Kinderopvang	Alleen plenair
<b>Totaal</b>	<b>7 alleen plenair 4 begrotingsonderzoeken 11 WGO's</b>	<b>2 begrotings-onderzoeken 14 WGO's</b>	<b>3 alleen plenair 4 begrotingsonderzoeken 10 WGO's</b>

<sup>1</sup> Uitgegaan is van de commissie-indeling en benaming ten tijde van de begrotingsbehandeling 2012.

<sup>2</sup> WGO = Wetgevingsoverleg (zie ook bijlage 1 voor nadere toelichting).

### 3. Schriftelijke behandeling

Alle vaste commissies hebben schriftelijke vragen gesteld (zie tabel 2). Het aantal vragen dat de afgelopen drie jaar wordt gesteld stijgt jaarlijks, hoewel de toename van het aantal vragen het afgelopen jaar minder was (i.c. 4%) ten opzichte van de groei (van 29%) van het aantal vragen over de begroting 2001 ten opzichte van de begroting 2010.

**Tabel 2: Aantal schriftelijke vragen over de begroting**

Begroting <sup>1</sup>	Begroting 2010	Begroting 2011	Begroting 2012
Financiën	44	17	19
Koninkrijksrelaties	X	X	54
V&J	X	X	297
VWS	306	261	530
BZK	182	463	237
I&M	X	496	168
BuZa	233	320	599
Defensie	237	270	262
OCW	213	125	346
SZW	164	303	426
ELI, onderdeel Landbouw en Natuur	X	X	368
ELI, onderdeel Economie & Innovatie	X	X	275
Justitie	355	303	X
NAAZ	24	95	X
WWI	207	114	X
J&G	81	54	X
LNV	127	428	X
EZ	137	191	X
VROM	198	X	X
V&W	157	X	X
<b>Totaal<sup>2</sup></b>	<b>2 665</b>	<b>3 440</b>	<b>3 581</b>

<sup>1</sup> In deze telling zijn de gestelde vragen per begroting opgenomen, niet gestelde vragen per commissie. In eerdere evaluaties werd soms uitgegaan van commissies.

<sup>2</sup> Begrotingsfondsen en «kleine begrotingen» zijn niet in deze tabel meegenomen, dus het totaal aantal gestelde vragen over de gehele rijksbegroting ligt hoger dan de totalen in deze tabel.

X = bestond nog niet / bestaat niet meer

De minister van Financiën schrijft in de tussenevaluatie Verantwoord Begroten ( d.d. 23 december 2011, Kamerstuk 31 865, nr. 36) dat de toegenomen hoeveelheid vragen naar zijn mening te maken heeft met het feit dat de begrotingen 2011 beleidsarm waren en dat departementale herindelingen van invloed kunnen zijn geweest op het aantal vragen.

### 4. De commissiebehandeling

In bijlage 1 is uiteengezet dat er in beginsel drie mogelijkheden zijn om de begroting in commissieverband te behandelen: het begrotingsonderzoek, een wetgevingsoverleg over een deel van de begroting en een begrotingsoverleg. Evenals in de afgelopen jaren jaar heeft geen van de vaste commissies dit jaar gebruik gemaakt van de mogelijkheid een begrotingsoverleg te houden. Hiervoor is in tabel 2 al een overzicht gegeven van de keuzes die de commissies hebben gemaakt. Tabel 3 biedt ook inzicht in de wijze waarop de WGO's en begrotingsonderzoeken verlopen zijn. Bij een begrotingsonderzoek waren gemiddeld genomen 6 leden aanwezig. Dit wijkt niet noemenswaardig af van gemiddelden berekend over eerdere jaren. Het aantal ingediende moties bij begrotingsonderzoeken varieerde voor de begroting van 2012 van 0 tot 19. Bij een wetgevingsoverleg over een onderdeel van de begroting waren gemiddeld 8 tot 9 leden aanwezig. In 2010 was dit gemiddelde nog 7 leden per wetgevingsoverleg, het jaar ervoor 8. Het aantal moties

varieerde van 0 tot 29. Het gemiddelde aantal moties lag op 16, al is de zeggingskracht van dit getal beperkt gezien de ruime spreiding.

**Tabel 3: WGO's en begrotingsonderzoeken 2012 nader bekeken**

Commissie	Type overleg	Aantal aanwezige leden (incl. vz)	Aantal moties bij WGO
VWS	WGO sport	7	12
	WGO Jeugdzorg	10	25
BiZa	WGO diverse onderwerpen <sup>1</sup>	10	19
I&M	Begrotingsonderzoek (WGO)	3	geen
	WGO begroting I&M onderdeel water	12	29
BuZA	WGO Ontwikkelingssamenwerking	10	19
	Begrotingsonderzoek (WGO)	6	1
Defensie	WGO Defensie onderdeel Personeel	7	3
	WGO Defensie onderdeel Materieel	7	4
OCW	Begrotingsonderzoek (WGO)	6	1
	WGO OCW onderdeel Media	9	18
	WGO OCW onderdeel Cultuur	8	23
ELI	WGO EL&I onderdeel Landbouw & Natuur	5	geen
	WGO EL&I onderdeel Energie	10	29

<sup>1</sup> Er is op 14 november 2011 één wetgevingsoverleg gehouden waarvoor drie verschillende onderwerpen stonden geagendeerd: (1) Overheidspersoneel, (2) Integratie, (3) Openbaar bestuur, waaronder de begrotingen van het Provincie- en Gemeentefonds.

In verschillende commissies is bij de behandeling van de begroting 2012 ook de door de Algemene Rekenkamer opgestelde «bijsluiter» geagendeerd en besproken. De Algemene Rekenkamer heeft dit jaar in de begroting van alle departementen naar één bezuinigings- of intensiveringsmaatregel van het kabinet gekeken, waarbij gekeken is of alle relevante informatie daarover in de begrotingen 2012 was terug te vinden. De resultaten heeft de Algemene Rekenkamer op 12 oktober 2011 gepubliceerd in acht<sup>1</sup> «bijsluiters» bij de begrotingen 2012.

## 5. Gebruik van rapporteurs

Een toenemend aantal commissies kiest er voor om bij de begrotingsbehandeling ook een rapporteur te benoemen (zie ook tabel 4). Dit jaar is door vier commissies (I&M, BuZa, OCW en ELI) gekozen om een rapporteur het woord te laten voeren over de kwaliteit van de begroting en/of een specifiek onderwerp. Tijdens de begrotingsbehandeling over 2010 werd door twee commissies een rapporteur aangesteld en vorig jaar door slechts één commissie.

**Tabel 4: Gebruik van rapporteurs:**

Commissie	Begroting 2010	Begroting 2011	Begroting 2012
Financiën			
Koninkrijksrelaties			
V&J			
VWS			
BiZa			
I&M	0	0	0
BuZa			0
Defensie			
OCW			0
ELI, onderdeel Landbouw & Natuur	0		0
ELI, onderdeel Economie & Innovatie			
SZW			
Totaal aantal rapporteurs	2	1	4

O = gebruik rapporteur

<sup>1</sup> Kamerstuk 33 000, nr. 60 (zeven bijsluiters bij de begroting 2012) en nr. 61 (een nazending).

De in tabel 4 genoemde rapporteurs bij I&M in 2010 en 2011 betreft de toenmalige begroting Verkeer en Waterstaat en de genoemde rapporteur bij ELI in 2010 betreft de toenmalige begroting van LNV.

Afgaande op de verslagen van de vier overleggen waarin rapporteurs over de begroting 2012 het woord hebben gevoerd, kan worden vastgesteld dat de wijze waarop invulling gegeven wordt aan het rapporteurschap per commissie nogal verschilt. De commissie voor de Rijksuitgaven is voornemens op dit punt met nadere suggesties te komen in de brieven die zij jaarlijks voorafgaand aan de behandeling van de jaarverslagen en begrotingen aan de vaste commissies stuurt.

## 6. Amendementen op de begroting

Tot slot is in deze evaluatie een overzicht opgenomen van ingediende amendementen op de ontwerpbegrotingen en de resultaten van de stemmingen (tabel 5). Uit deze tabel blijkt dat het totaal aan ingediende amendementen dit jaar iets is toegenomen ten opzichte van de twee begrotingsjaren ervoor.

**Tabel 5 Resultaat stemmingen amendementen op begrotingen**

Begroting	2009		2010		2011		2012	
	A	V	A	V	A	V	A	V
De Koning								2
HcvS en Kdk								
AZ		1						
NAAZ			1				X	X
BuiZa	2	5	2	2	7	10	9	6
V&J	5	5	2	1	2		1	9
BZK	2	2		1		1	2	3
OCW	2	8	1	3		12	1	8
Nationale Schuld								
Financiën		1			1	4		1
Defensie		1	2	6	2			2
VROM	1	1	2	2		1	X	X
V&W	3	3	1	2		6	X	X
I&M							1	4
EZ	1	5	2	2		3	X	X
LNV	8	15	5	6	2	3	X	X
ELI							8	12
SZW	3	2	2	5		5		5
VWS	6	5	1	5	1	7	1	12
WWI				2		1	X	X
J&G	1	2		2		2	X	X
ISF	18	3	3	4	2	3	2	8
Gemeentefonds								
Provinciefonds		1						
FES		1	1	1			X	X
DGF								
BES								1
<b>Totaal A / V</b>	<b>52</b>	<b>61</b>	<b>25</b>	<b>44</b>	<b>17</b>	<b>58</b>	<b>25</b>	<b>71</b>
<b>Totaal amendementen</b>	<b>113</b>		<b>69</b>		<b>75</b>		<b>96</b>	
<b>Perc. aangenomen</b>	<b>46%</b>		<b>36%</b>		<b>23%</b>		<b>26%</b>	

A = Aangenomen; V = Verworpen; X = Bestaat niet meer

Het aantal ingediende amendementen op de begroting wisselt van jaar op jaar. Bij de aangenomen amendementen blijkt het lastig een duidelijk patroon te herkennen in bijvoorbeeld aantallen, indieners of bedragen die er mee gemoeid zijn. Wel blijkt uit de cijfers dat een groot deel van de ingediende amendementen niet wordt aangenomen.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Van Gerven

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Groen

1. schriftelijke vragen	
2a. begrotingsonderzoek	2b. wetgevingsoverleg over een onderdeel van de begroting
3. plenaire begrotingsbehandeling	

### Ad 1. Schriftelijke vragen

Door vrijwel alle commissies wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in eerste instantie schriftelijke vragen te stellen aan bewindspersonen over de ontwerpbegroting. De termijn van beantwoording wordt bij voorkeur zodanig vastgesteld dat antwoorden beschikbaar zijn bij een eventueel te houden begrotingsonderzoek of begrotingsoverleg.

### Ad 2. Commissiebehandeling: begrotingsonderzoek en/of overleg over deel van de begroting

#### *Optie 2a: Begrotingsonderzoek*

Een begrotingsonderzoek is een wetgevingsoverleg (van doorgaans twee uur) dat meestal de week voorafgaand aan de plenaire begrotingsbehandeling wordt gehouden. Op de agenda staan vaak enkele door de commissie vooraf geselecteerde onderwerpen, waaronder veelal als eerste het onderdeel « kwaliteit van de begroting » (leesbaarheid, volledigheid, transparantie, etc.). Een commissie kan besluiten voor één of meer van deze onderwerpen een rapporteur aan te wijzen die namens de commissie (als eerste) op het onderwerp ingaat. Het begrotingsonderzoek heeft, in tegenstelling tot de plenaire begrotingsbehandeling, meer een technisch karakter.

#### *Optie 2b. Wetgevingsoverleg over een onderdeel van de begroting*

In sommige gevallen besluit een commissie een bepaald onderdeel van de begroting in een afzonderlijk wetgevingsoverleg te behandelen. Veelal zijn dit uitvoerige overleggen (op maandag) van een aantal uren of een hele dag. Deze variant wordt vaak gekozen met het oog op verdeling van beleidsterreinen tussen bewindslieden, respectievelijk verdeling van woordvoerderschappen binnen fracties.

N.B. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer voorziet ook in de mogelijkheid van een zogenaamd « begrotingsoverleg ». Bij deze overlegvorm wordt de begroting eerst systematisch en uitgebreid – bij voorkeur artikelsgewijs – in commissieverband behandeld, waardoor de plenaire afronding meer toegespitst kan worden op de politieke hoofdpunten. De afgelopen jaren is deze modaliteit in de praktijk echter niet meer gekozen.

### Ad 3. Plenaire begrotingsbehandeling

De afronding van iedere begrotingsbehandeling vindt plaats in een plenair debat. Veelal wordt dit gehouden in twee termijnen die over twee vergaderdagen worden gespreid. Voor de totale spreektijd die de fracties krijgen voor alle plenaire begrotingsbehandelingen wordt vooraf centraal een verdeelsleutel vastgesteld. De fracties kunnen vervolgens de hun toebemeten spreektijd naar eigen inzicht verdelen over de verschillende begrotingsbehandelingen.