

Vergaderjaar 2005–2006

30 534

Evaluatie behandeling begroting voor het jaar 2006

Nr. 1

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de commissie voor de Rijksuitgaven

Den Haag, 21 maart 2006

Het Presidium heeft op 15 maart 2006 een door de commissie voor de Rijksuitgaven opgestelde evaluatie van de Begrotingsbehandeling 2006 besproken. Het Presidium heeft met belangstelling kennisgenomen van de bevindingen van deze commissie en daarover zijn grote waardering uitgesproken. Toch wil het Presidium enkele kanttekeningen plaatsen.

Sommige leden van het Presidium zijn van mening dat de aanbevelingen zoals verwoord op pagina 9 van de evaluatie te vrijblijvend zijn. Andere leden daarentegen pleiten voor handhaving van de keuzevrijheid die de commissies in dezen nu hebben. Voor hen is teleurstellend dat met de nieuwe begrotingsbehandeling geen tijdwinst is geboekt. Weer andere leden menen dat het experiment vorig jaar niet gewerkt heeft. Ook is door sommigen opgemerkt dat de begrotingsoverleggen identiek zijn aan de plenaire begrotingsbehandelingen. Ook deze leden willen de uitwerking graag aan de commissies zelf overlaten. Nog anderen menen dat er wel sprake moet zijn van enige keuzevrijheid in dezen voor de commissies maar dat daarbij wel een aantal algemene regels in acht genomen moet worden. Dit zou desnoods moeten leiden tot een herformulering van de derde aanbeveling op pagina 9 van de evaluatie. Het Presidium blijft voorstander van toedeling van de spreektijden aan de fracties. Wel acht men het denkbaar dat tussen de fracties onderling daarover afspraken worden gemaakt. Het Presidium hecht in ieder geval zeer aan een plenaire afronding van elke begrotingsbehandeling.

Gelet op het bovenstaande heeft het Presidium de voorkeur uitgesproken voor een (extra) ronde langs alle commissies waarin aan de commissies gevraagd wordt te reageren op de aanbevelingen in deze evaluatie. Deze reacties zouden vervolgens besproken kunnen worden in een overleg tussen de Voorzitter en de voorzitters van de commissies. Op basis van de

uitkomsten hiervan zou het Presidium dan een voorstel kunnen doen aan de Kamer voor de begrotingsbehandeling 2007.

In afwachting van uw reactie en met vriendelijke groet,

De griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J. E. Biesheuvel-Vermeijden

1. Aanleiding

Jaarlijks wordt door de commissie voor de Rijksuitgaven in de maand februari een korte evaluatie opgesteld over de begrotingsbehandeling (die in het voorgaande kalenderjaar tussen Prinsjesdag en het kerstreces heeft plaatsgevonden). Met name de toepassing van het instrument «begrotingsonderzoek» staat daarbij centraal.

In deze evaluatie van de begrotingsbehandeling 2006, wordt met name aandacht geschonken aan de «primeur» die enkele commissies hadden om de begroting te behandelen op grond van het nieuwe artikel 39a Reglement van Orde (RvO): het zogenaamde begrotingsoverleg.

Begrotingsoverleg en begrotingsonderzoek

Begrotingsonderzoek

Een begrotingsonderzoek is een wetgevingsoverleg van doorgaans twee uur, dat veelal de week voorafgaand aan de begrotingsbehandeling wordt gehouden. Op de agenda staan door de commissie vooraf geselecteerde onderwerpen, waaronder soms ook beleidsartikelen van de begroting.

Begrotingsoverleg

Bij deze nieuwe 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. Behandeling geschiedt in een wetgevingsoverleg dat in beginsel een gehele maandag kan beslaan en waarvoor de plenaire zaal was vrijgehouden.

In het kader van deze evaluatie is aan zowel de commissies, als aan de bewindslieden die een begrotingsoverleg op grond van artikel 39a RvO hebben gevoerd, een vragenformulier toegestuurd. De ontvangen reacties zijn als bijlage 4 bij deze evaluatie gevoegd. Daarnaast is bij de evaluatie gebruik gemaakt van reacties die van sommige individuele Kamerleden zijn ontvangen, alsmede van de inzichten die naar voren zijn gekomen na analyse van de verslagen van de begrotingsoverleggen.

Op woensdag 15 februari 2006 heeft de commissie voor de Werkwijze gesproken over een concept van deze evaluatie. Het advies van deze commissie is opgenomen in bijlage 3.

In het navolgende schema is per commissie aangegeven of, ter voorbereiding op de plenaire afrondende begrotingsbehandeling, gekozen is voor een begrotingsonderzoek, een begrotingsoverleg of geen van beide.

Commissie	Begrotings-overleg	Begrotings-onderzoek
BZK	X	
NAAZ		
Justitie / Integratiebeleid ¹	X	
OCW		X
BuZa		X
Financiën		
Defensie	X	
VROM		X
VenW		X
EZ		

Commissie	Begrotings-overleg	Begrotings-onderzoek
LNV		X
SZW		X
VWS	X	

¹ Beleidsartikel 16 van de Justitiebegroting, Integratie, is uitvoerig behandeld in een apart nota-overleg op 12 december 2005.

In bijlage 1 is nadere informatie opgenomen over de duur en het aantal aanwezige leden bij de begrotingsonderzoeken en begrotingsoverleggen. Hierna wordt in paragraaf 2 nader ingegaan op het begrotingsoverleg. Paragraaf 3 is gewijd aan het begrotingsonderzoek en paragraaf 4 wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

2. Het begrotingsoverleg

Tabel 1 laat zien dat in 2005 vier commissies geopteerd hebben voor een begrotingsoverleg. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens uiteengezet wat de achtergrond van dit nieuwe instrument is, wat er mee beoogd wordt en hoe het is uitpakkt.

2.1 Uitgangspunten begrotingsoverleg

Achtergrond begrotingsoverleg

De belangrijkste achtergrond van de wijziging van de begrotingsbehandeling is de VBTB-operatie. Deze heeft immers met ingang van het begrotingsjaar 2002 geleid tot een geheel vernieuwde begroting, waarin doelstellingen van beleid centraal staan. Een wezenlijke verbetering is dat de begrotingen veel meer dan voorheen «beleidshomogeen» zijn geworden: wat bij elkaar hoort te staan, staat ook bij elkaar. Daarnaast zijn begrotingen veranderd van primair financieel-technische documenten naar beleidsmatige stukken die ook gericht zijn op te behalen beleidsdoelen en te bereiken resultaten. De behandelwijze van de Kamer van begrotingen is echter sindsdien niet gewijzigd. Daarom is in het Reglement van Orde de mogelijkheid van het begrotingsoverleg geïntroduceerd. Het begrotingsoverleg biedt immers een goede mogelijkheid om, aan de hand van de begroting, op een gestructureerde manier de doelen van het beleid centraal te stellen, alsmede de wijze waarop het kabinet die doelstellingen nastreeft.

Inhoud en opzet begrotingsoverleg

De essentie van deze nieuwe overlegvorm is dat de begroting eerst uitgebreid in een commissie-overleg wordt behandeld. Hierdoor kan de daarop volgende plenaire begrotingsbehandeling zich vooral richten op de politieke hoofdpunten. Het begrotingsoverleg vult als het ware het «gat» tussen het begrotingsonderzoek en de plenaire begrotingsbehandeling. Uit eerdere evaluaties is namelijk gebleken dat het tot nu toe gebruikelijke begrotingsonderzoek enkele nadelen kent. Het heeft vaak een technisch karakter, dient a-politiek te zijn en is veel te kort om de gehele begroting systematisch langs te lopen. Het begrotingsoverleg maakt dit wel mogelijk. Bovendien kan de afrondende plenaire begrotingsbehandeling daarvoor veel gericht en politieker zijn, omdat in het begrotingsoverleg de begroting zelf al in de diepte is behandeld en in er in beginsel alleen nog de echte politieke hoofdpunten resteren. Omdat de begroting een beleidsbegroting is geworden, heeft het begrotingsoverleg per definitie een zeker politiek karakter. Het is aan de vaste commissies te bepalen hoe politiek het begrotingsoverleg wordt ingevuld en hoe daarbij de politieke hoofden bijzaken worden verdeeld over het commissiegewijze begrotingsoverleg en de plenaire afronding.

Op deze wijze ontstaat, zoals de beide bewindslieden van BZK ook constateren, in principe een goede en evenwichtige indeling voor de behandeling van de begroting: in de schriftelijke ronde is ruimte voor technische en gedetailleerde vragen, in het begrotingsoverleg vindt uitgebreid commissieoverleg plaats en in de plenaire begrotingsbehandeling wordt een afrondende discussie op hoofdlijnen gevoerd.

Qua opzet sluit het begrotingsoverleg aan bij de procedures zoals die gelden voor een wetgevingsoverleg. Dat wil zeggen dat het overleg geknipt kan worden in een aantal onderdelen, eventueel voorafgegaan door een korte algemene ronde. De begrotingsoverleggen zijn allemaal op maandag gevoerd in de plenaire zaal.

2.2 Evaluatiecriteria begrotingsoverleg

Op grond van het voorgaande staan in deze evaluatie zes vragen centraal:

1. Heeft het begrotingsoverleg geleid tot een beter begrip van en inzicht in de begroting?
2. Heeft het begrotingsoverleg geleid tot een zodanig begrip van de begroting dat de Kamer beter in staat is de uitvoering ervan te controleren (derde woensdag in mei 2007)?
3. Zijn door het begrotingsoverleg vooral onderwerpen behandeld die een directe en eenduidige relatie hebben met de begroting?
4. Heeft het begrotingsoverleg geleid tot een betere en scherpere afrondende plenaire begrotingsbehandeling?
5. Wat zijn de gebleken voordelen van het begrotingsoverleg?
6. Wat zijn de gebleken nadelen van het begrotingsoverleg?

2.3 Beoordeling van het begrotingsoverleg

Zonder volledig te kunnen zijn, is onderstaand weergegeven hoe het begrotingsoverleg op deze zes punten is ervaren.

Ad 1. Verbetering begrip en inzicht in de begroting?

In het merendeel van de reacties kwam naar voren dat de nieuwe wijze van begrotingsbehandeling niet tot een merkbare of aanwijsbare verbetering van het inzicht in de begroting heeft geleid. In één geval werd zelfs het tegendeel beweerd, omdat door het wegvallen van het begrotingsonderzoek de meer technische en financiële verdieping van de begroting achterwege is gebleven. «Het begrotingsoverleg en het plenaire debat bevatte meer van hetzelfde, meer details, meer bijzaken en minder grip op de begroting als geheel» aldus een respondent. De bewindslieden van BZK wijzen er daarentegen op dat hun beleving van het begrotingsoverleg positief is en dat de indeling van het begrotingsoverleg aan de hand van de begrotingsindeling bijgedragen heeft aan een duidelijke structuur van het begrotingsoverleg. Zij menen dat de nieuwe opzet in zijn algemeenheid bijdraagt tot een beter inzicht in de begroting. De minister van Defensie wijst er op dat de functionele indeling van de begroting reeds voldoende houvast biedt voor een gestructureerde behandeling. Naar de mening van de minister van Justitie heeft het begrotingsoverleg niet geleid tot een beter inzicht in de begroting, mede omdat de opzet, inhoud en verloop van de verschillende onderdelen van de begrotingsbehandeling niet wezenlijk van elkaar verschilden. Hij wijst er op dat reeds (schriftelijk) beantwoorde vragen soms opnieuw gesteld werden in een volgend overleg.

Ad 2. Betere controle mogelijk?

De relatie tussen de begroting en de verantwoording is in begrotingsoverleggen zelden gelegd. In het algemeen zijn in de begrotingsoverleggen relatief weinig expliciete opmerkingen gemaakt over de kwali-

teit van doelstellingen of over de gekozen prestatie-indicatoren. Zelden werd daarbij expliciet de koppeling gelegd met de bruikbaarheid van doelen en indicatoren voor een adequate verantwoording in het jaarverslag. Dit gebeurde overigens wel bij de begrotingsoverleggen waarbij er voor gekozen was om te beginnen met een blok «algemeen» (zoals bij de begrotingsoverleggen van Justitie en VWS). Ook uit de ontvangen reacties komt niet het beeld naar voren dat de artikelsgewijze behandeling van de begroting de beoogde koppeling met het verantwoordingsproces evident heeft vergroot. De commissie Defensie merkt op dat de «meetbaarheid» van beleidsdoelen daarbij ook parten speelt. De commissie BZK concludeert overigens wel dat de verdeling van het begrotingsoverleg in thema's op basis van de indeling van de begroting een betere mogelijkheid biedt de uitvoering van de begroting te controleren.

Ad 3. Meer samenhang tussen gespreksonderwerpen en inhoud begroting?

Analyse van de gevoerde begrotingsoverleggen leert dat de onderwerpen die in deze overleggen aan de orde zijn gekomen vaak rechtstreeks op de begroting waren terug te voeren. Bij de meeste begrotingsoverleggen is de begroting leidend geweest voor het debat. Dit komt overigens uit de ontvangen reacties nauwelijks naar voren. Dit kan te maken hebben met het feit dat er tussen begrotingen onderling, maar ook tussen onderwerpen binnen begrotingen, vaak grote verschillen zaten in abstractieniveau en aard van het gevoerde debat. Daarnaast werd het begrotingsoverleg ook veelvuldig gebruikt voor het bespreken van onderwerpen of lanceren van ideeën die los van de begroting stonden. Er lijkt verschillend gedacht te worden over de inhoud van het begrotingsoverleg: soms wordt het te technisch bevonden, soms wordt het te politiek gevonden. De bewindslieden van BZK merken op dat het onderscheid tussen het begrotingsoverleg (uitgebreid overleg) en de plenaire afronding (discussie op hoofdlijnen) hen aanspreekt, maar stellen daarbij dat het onderscheid tussen de drie rondes (schriftelijke vragen, begrotingsoverleg, afrondend politiek debat) nog kan worden aangescherpt. De minister van Justitie stelt dat door de indeling van het begrotingsoverleg naar beleidsartikelen in beginsel een goede structuur werd aangebracht. Echter, de clustering die vervolgens werd aangebracht van beleidsartikelen achtte hij minder gelukkig.

Ad 4. Beter en scherper afrondend plenair debat?

In het overgrote deel van de gevallen heeft het begrotingsoverleg niet aantoonbaar tot een beter of scherper afrondend plenair debat geleid. In een aantal gevallen heeft het begrotingsoverleg ontlastend gewerkt voor het plenair debat omdat er minder spreekijd nodig was, dan wel dat onderwerpen al uitvoerig behandeld waren in het begrotingsoverleg. Dit zegt evenwel weinig over de kwaliteit van het debat. Niet voor iedereen was duidelijk welke onderwerpen thuishoren in het begrotingsoverleg en welke in het afrondend plenair debat. Hierover blijken de meningen overigens ook verdeeld. Soms wordt als nadeel genoemd dat het begrotingsoverleg te politiek zou zijn, terwijl soms ook als nadeel naar voren komt dat het begrotingsoverleg te weinig politiek zou zijn. De commissie van Defensie is van mening dat een aantal meer begrotingstechnische vraagstukken moeilijk te scheiden zijn van meer politiek vraagstukken.

Ad 5. Gebleken voordelen?

Als voordeel wordt genoemd dat de afrondende plenaire begrotingsbehandeling doorgaans (iets) korter was. Hoewel dit indirect met het begrotingsoverleg had te maken, vindt de minister van VWS het een verbetering dat de moties van de Kamer dit jaar reeds in eerste termijn werden ingediend. De minister van Defensie ziet als voordeel dat na het begrotingsoverleg er tijd is om de Kamer aanvullende informatie te

verstrekken. De commissie BZK merkt op dat in voorgaande jaren de begroting versnipperd werd behandeld, waarbij het begrotingsoverleg een goed middel was om de verschillende onderdelen meer in samenhang te bezien.

Ad 6. Gebleken nadelen?

Uit de evaluatie komt pregnant naar voren dat als groot nadeel is ervaren dat er tussen het begrotingsoverleg en het plenaire debat overlap is ontstaan. De vaste commissie voor VWS stelt dat het begrotingsoverleg vooral in het teken stond van een uitvoerige politieke behandeling van de begroting die tijdens de plenaire afronding in optima forma is herhaald. De vaste commissie voor Justitie komt tot eenzelfde conclusie. Hier kan de gang van zaken bij het begrotingsoverleg van Defensie tegenover geplaatst worden. De minister van Defensie constateert namelijk dat door het hanteren van een strakke agenda voor het begrotingsoverleg, is voorkomen dat tijdens begrotingsoverleg en plenaire afronding te zeer dezelfde aspecten aan de orde zijn gekomen. Overigens ziet de vaste commissie voor Defensie wel een ander nadeel. Zij stelt dat de politieke scherpheid uit het plenair debat is gehaald doordat tijdens het begrotingsoverleg al min of meer politieke stellingen werden betrokken.

Tot slot kan worden vastgesteld dat iedere vorm van vernieuwing in eerste instantie tegen het nadeel aanloopt van onwennigheid en kinderziektes. Zo bleek in de aanloop naar het organiseren van begrotingsoverleggen dat voor veel betrokkenen (kamerleden, bewindslieden, ambtenaren van de betrokken ministeries) onduidelijk was wat precies de doelstelling en opzet van het begrotingsoverleg was. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft in haar ondersteunende rol getracht hier zoveel mogelijk helderheid in te verschaffen (zie ook bijlage 2). Dit is helaas ten dele gelukt. Opvallend is dat zowel de vaste commissie voor VWS als Justitie in hun brief de doelstelling van het begrotingsoverleg nog steeds zien als een primair technisch-financiële analyse van de begroting, terwijl dat niet de beoogde doelstelling van dit instrument is.

Oordelen vaste commissies

De meeste commissies zijn negatief over het begrotingsoverleg. De vaste commissies voor Justitie en VWS geven letterlijk aan dat voor hun commissie het begrotingsoverleg niet voor herhaling vatbaar is. De vaste commissie voor Defensie is gematigd positief, maar geeft aan volgend jaar te zullen opteren voor afzonderlijke wetgevingsoverleggen. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken is redelijk positief.

2.4 Conclusies met betrekking tot het begrotingsoverleg

1. Het begrotingsoverleg heeft niet aantoonbaar tot een beter inzicht in en begrip van de begroting geleid; een functie die het bestaande begrotingsonderzoek en de schriftelijke vragenronde wel vervult. Door de verbetering in het kader van VBTB zijn begrotingen de laatste jaren sterk verbeterd qua leesbaarheid, begrijpelijkheid en structuur. Het begrotingsoverleg is derhalve niet nodig om de begroting beter te kunnen doorgronden. Daarentegen heeft het begrotingsoverleg wel evident bijgedragen aan de samenhang en integraliteit van de begrotingsbehandeling. Onderwerpen die voorheen bleven liggen (omdat het begrotingsonderzoek daarvoor te kort was) of waarvoor aparte wetgevingsoverleggen werden gehouden, komen nu in één samenhangend overleg aan bod.
2. Het begrotingsoverleg heeft er toe bijgedragen dat iets meer aandacht besteed wordt in het debat aan doelen van beleid en de bijbehorende indicatoren. De commissie voor de Rijksuitgaven betreurt het evenwel dat hierbij zelden nog de relatie wordt gelegd met de verantwoording.

- Ondanks het jarenlange VBTB-proces wordt de begroting nog steeds overwegend beschouwd als losstaand document dat vooruitblijkt en niet als noodzakelijke basis voor het jaarverslag om te zijner tijd een adequaat verantwoordingsdebat te kunnen voeren. Er is niet gebleken dat de begroting als zodanig onvoldoende aangrijpingspunten zou bieden voor een adequaat begrotingsoverleg. Er lijkt sprake van een zekere miskennen van de begroting als integraal beleidsdocument.
3. In tegenstelling tot de meeste plenaire begrotingsdebatten, kan niet gesteld worden dat het begrotingsoverleg ook wel zonder begroting gevoerd had kunnen worden. Op dit punt heeft het begrotingsoverleg er toe geleid dat de begroting weer meer centraal komt te staan bij de begrotingsbehandeling. De commissie voor de Rijksuitgaven juicht deze ontwikkeling toe, omdat het VBTB-proces er immers op gericht is de begrotingen te transformeren van financieel-technische documenten naar doelstellingsgerichte beleidsbegrotingen die zich lenen voor debat.
 4. Er zijn argumenten van praktische aard om een begrotingsoverleg te houden (meer spreektijd, betere verdeling van onderwerpen over beide debatten, meer tijd om vragen van de Kamer te beantwoorden, etc.). Toch is het merendeel van de commissies die dit instrument beproefd hebben niet positief. De meerwaarde van het begrotingsoverleg voor het afrondende plenair debat is sterk afhankelijk gebleken van de wijze waarop de commissies invulling hebben gegeven aan het debat. In veel gevallen was sprake van overlap tussen begrotingsoverleg en plenaire begrotingsbehandeling. De commissie voor de Rijksuitgaven wijt dit deels aan de onbekendheid met deze nieuwe werkwijze en meent dat dit met een strakke agendering van zowel begrotingsoverleg als plenaire begrotingsbehandeling te voorkomen is.

3. Het begrotingsonderzoek

3.1 Uitgangspunten begrotingsonderzoek

Het begrotingsonderzoek is een overleg tussen Kamer en betrokken bewindslieden dat bedoeld is als (min of meer technische) voorbereiding op de plenaire begrotingsbehandeling. Het fenomeen begrotingsonderzoek is inmiddels bijna 20 jaar oud en is van oorsprong gestart als een financieel-technisch overleg waarbij de Kamer kritisch keek naar de ramingen en meer greep probeerde te krijgen op de informatie die achter de vele cijfers schuil ging («fact-finding»). Door het VBTB-proces heeft de begroting een minder technisch karakter gekregen en staan steeds meer het beleid en de te leveren beleidsprestaties centraal. Er is een tendens waarneembaar dat ook het begrotingsonderzoek steeds minder technisch wordt. Naast de aandacht die wordt besteed aan financieel-technische aspecten (kwaliteit van de ramingen, flexibiliteit van de geraamde budgetten, e.d.) wordt in veel gevallen ook in het begrotingsonderzoek gekeken naar de kwaliteit van de in de begroting opgenomen beleidsdoelstellingen en naar de wijze waarop deze in (meetbare) streefwaarden zijn uitgedrukt en met adequate prestatiegegevens zijn onderbouwd. Zo bezien zou de opzet van een begrotingsonderzoek en een begrotingsoverleg niet wezenlijk anders hoeven te zijn. Het is de verbindende schakel, op het grensvlak van techniek en politiek, tussen de schriftelijke behandeling van de begroting en de plenaire behandeling. Wezenlijk verschil is dat bij het begrotingsonderzoek slechts een beperkt aantal thema's en/of beleidsartikelen geagendeerd worden die vooraf door de vaste commissie zijn aangedragen. Daarnaast wordt het begrotingsonderzoek vaak door de woordvoerders en de voorzitter beperkt tot een a-politiek overleg. Enerzijds is dit nergens voorgeschreven en komt dit nog voort uit de ontstaansgeschiedenis van dit instrument, anderzijds

wordt hiermee wel voorkomen dat er teveel overlap ontstaat tussen het begrotingsonderzoek en het plenair debat (zoals bij het begrotingsoverleg wel gebeurde).

3.2 Beoordeling van het begrotingsonderzoek

Afgelopen jaar hebben zes vaste commissies een begrotingsonderzoeken gehouden. Bijlage 1 illustreert dat er relatief grote verschillen zijn in de duur van de begrotingsonderzoeken, variërend van drie uur (OCenW) tot vijf kwartier (VenW). De deelname van het aantal leden aan het begrotingsonderzoek laat ook relatief grote verschillen zien, variërend van vier tot twaalf aanwezige leden. Ook de analyse van de verslagen van de begrotingsonderzoeken, levert een beeld op van grote variatie in het aantal onderwerpen dat wordt besproken, in de wijze waarop het overleg gevoerd wordt en in de diepgang van de behandeling van onderwerpen. Zo wordt in sommige begrotingsonderzoeken veel aandacht besteed aan doelstellingen van beleid en prestatie-indicatoren, terwijl in sommige begrotingsonderzoeken dit amper tot niet aan de orde wordt gesteld. Dat begrotingsoverleg en begrotingsonderzoek qua opzet niet hoeven te verschillen illustreert het begrotingsonderzoek van Buitenlandse Zaken, waarin systematisch alle beleidsartikelen van de begroting zijn behandeld. Het feit dat dit in tweeënhalf uur gedaan werd, toont aan dat voor een dergelijke aanpak niet a priori een hele vergaderdag nodig is.

Naast verschillen, zijn er ook overeenkomsten tussen de gehouden begrotingsonderzoeken. Zo is in alle begrotingsonderzoeken aandacht besteed aan financieel-technische vragen. Met name de flexibiliteit van budgetten was een terugkerend thema (overigens ook bij de begrotingsoverleggen). In vrijwel alle gevallen leidde het begrotingsonderzoek tot toezeggingen. De meeste toezeggingen waren gericht op het sturen van nadere informatie over bepaalde onderwerpen voor de plenaire begrotingsbehandeling. In verschillende begrotingsonderzoeken werden politieke punten aangesneden, maar het innemen van standpunten of het aangaan van politieke discussies bleef meestal achterwege.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Vastgesteld kan worden dat de rol die het begrotingsoverleg en het begrotingsonderzoek speelt in de begrotingsbehandeling en de invulling die er aan gegeven wordt per commissie sterk verschilt. Ook de waarde en het nut dat commissies toekennen aan deze instrumenten lijkt per commissie te verschillen. Dit pleit er voor om de vaste commissies zo vrij mogelijk te laten in de wijze waarop zij invulling wensen te geven aan de voor hen meest wenselijk geachte wijze van begrotingsbehandeling. Wel kan uit deze evaluatie geleerd worden dat het van belang is dat deze keuze in de vaste commissie weloverwogen wordt gemaakt en er bij woordvoerders en bewindslieden duidelijkheid bestaat over de gekozen opzet.

De commissie voor de Rijksuitgaven komt tot de conclusie dat de basisgedachte achter het begrotingsoverleg wordt ondersteund en in een – zij het beperkt – aantal gevallen de veronderstelde meerwaarde van dit nieuwe instrument is gebleken. Dit pleit er voor om de mogelijkheid in het Reglement van Orde voor het houden van een begrotingsoverleg te handhaven.

De praktische invulling van dit nieuwe instrument is echter zodanig geweest, dat in veel gevallen de meerwaarde nog niet is onderkend en enkele commissies het begrotingsoverleg niet voor herhaling vatbaar achten. De commissie voor de Rijksuitgaven ziet het dan ook als haar taak

om de commissies die in de toekomst wel zullen opteren voor een begrotingsoverleg daarin wederom actief te ondersteunen.

Het begrotingsonderzoek vervult voor veel commissies nog steeds een nuttige rol in de begrotingsbehandeling. Op basis van deze en voorgaande evaluaties constateert de commissie voor de Rijksuitgaven dat het instrument begrotingsonderzoek steeds meer evolueert van het oorspronkelijke financieel-technische «factfinding» naar een meer algemeen en beleidsmatig debat als voorschot op de plenaire begrotingsbehandeling. In feite dus richting een begrotingsoverleg in verkorte vorm. In essentie hoeven begrotingsoverleg en begrotingsonderzoek elkaar niet veel te ontlopen en zijn tussenvormen ook denkbaar. Leidend is dat per commissie maatwerk kan worden geboden voor de meest optimale wijze van begrotingsbehandeling, zonder dat het instrumentarium als keurslijf werkt.

4.3 Aanbevelingen voor de begrotingsbehandeling 2007

Gegeven deze evaluatie zou de commissie voor de Rijksuitgaven ten aanzien van de begrotingsbehandeling 2007 willen aanbevelen dat:

1. voorafgaand aan de begrotingsbehandeling 2007 de verschillende opties en modaliteiten voor een begrotingsbehandeling nog eens helder op een rij worden gezet;
2. de vaste commissies voorafgaand aan de begrotingsbehandeling (in casus kort na het zomerreces) vervolgens weloverwogen en expliciet besluiten op welke wijze zij de begroting 2007 zullen behandelen;
3. de toewijzing van spreektijden, vergaderzalen en andere faciliteiten zodanig geschiedt dat het niet uitmaakt of gekozen wordt voor een begrotingsoverleg of voor een uitvoerige plenaire begrotingsbehandeling;
4. verder wordt nagedacht over de mogelijkheden die er zijn om te voorkomen dat er teveel overlap ontstaat tussen een begrotingsoverleg en een begrotingsonderzoek (de commissie BZK heeft hiertoe al enkele suggesties gedaan);
5. bij zowel de keuze voor een begrotingsonderzoek als voor een begrotingsoverleg verdient het aanbeveling dat de commissie zich uitspreekt over:
 - het gewenste karakter van het overleg (financieel-technisch; gericht op beleidsdoelen en -prestaties; gericht op politieke actualiteit)
 - de te agenderen onderwerpen
 - de afbakeningen met het plenaire debat welke ondersteuning van de staf van de commissie en de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven wordt verlangd;
6. het verdient aanbeveling om bij het begrotingsonderzoek en het begrotingsoverleg een blok «algemeen» te agenderen, waarbij expliciet aandacht besteed kan worden aan de kwaliteit van de begroting als geheel.

Overzicht begrotingsoverleggen

Commissie	Datum overleg	kamerstuk	aantal aanwezige leden (incl. v.z.)	duur van het overleg (incl. schorsingen)
BZK	21 november 2005	30 300 VII, nr. 20	11	10.15 – 22.55
Justitie	14 november 2005	30 300 VI, nr. 65	11	10.15 – 23.05
Defensie	7 november 2005	30 300 X, nr. 33	10	10.15 – 21.35
VWS	31 oktober 2005	30 300 XVI, nr. 59	14	10.15 – 23.35

Overzicht begrotingsonderzoeken

Commissie	Datum overleg	kamerstuk	aantal aanwezige leden (incl. vz)	duur van het overleg
OCW	16 november 2005	30 300 XIII, nr. 143	12	3 uur
VROM	2 oktober 2005	30 300 XI,	7	2 uur
VenW	30 november 2005	30 300 XII, nr. 35	4	1¼ uur
LNV	13 oktober 2005	30 300 XIV, nr. 54	6	1½ uur
SZW	1 december 2005	30 300 XV, nr. 61	7	2 uur
BuZa	16 november 2005	30 300 V, nr. 83	6	2½ uur

Betrokkenheid van de commissie voor de Rijksuitgaven bij het begrotingsoverleg

22 maart 2005: Tijdens de bijeenkomst van alle commissievoorzitters (voorzittersoverleg) is door de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven een uiteenzetting gegeven over de behandeling van de begrotingen. In het bijzonder werd daarbij ingegaan op de mogelijkheid van het houden van een begrotingsoverleg cf. artikel 39a RvO.

27 april 2005: De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven stuurt (zoals op 22 maart was toegezegd) aan alle vaste commissies een brief inzake de behandeling van de begrotingen, waaronder de mogelijkheid van het houden van een begrotingsoverleg.

15 september 2005: Bijeenkomst georganiseerd voor de voorzitters en griffiers van de commissies die besloten hebben een begrotingsoverleg te organiseren (i.c. VWS, Justitie, BZK en Defensie). In deze bijeenkomst is door de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven een uiteenzetting gegeven van de achtergronden van het begrotingsoverleg. Tevens is hiervoor een korte stafnotitie opgesteld (05-RU-N-077)

Medio september 2005: Door de staf worden conceptbrieven opgesteld voor de commissiegriffiers die gestuurd kunnen worden aan (1) de leden van de commissies en (2) de bewindspersonen van de commissies die een begrotingsoverleg gaan houden. In de brieven wordt ingegaan op de achtergrond en mogelijke invulling van het begrotingsoverleg.

Oktober-december 2005: Voor ieder afzonderlijk begrotingsoverleg (en overigens ook voor ieder begrotingsonderzoek) worden notities door de staf – veelal in samenwerking met de staf van de desbetreffende vaste commissies – opgesteld, ter ondersteuning van het begrotingsoverleg.

Medio december 2005: Ten behoeve van de evaluatie wordt namens de commissie een brief verstuurd aan alle vaste commissies en alle ministers die betrokken zijn geweest bij het begrotingsoverleg. In deze brief wordt gevraagd naar hun ervaringen aan de hand van enkele te beantwoorden evaluatieve vragen.

Februari 2006: Vaststelling van de evaluatie van de begrotingsbehandeling 2006 die aan het Presidium wordt aangeboden.

Den Haag, 15 februari 2006

Geachte heer Van der Windt,

Namens de commissie voor de Werkwijze doe ik u hierbij toekomen de bevindingen van deze commissie bij de bespreking op 15 februari 2006 van de begrotingsbehandeling 2006. Voor deze bespreking is dankbaar gebruik gemaakt van een ambtelijke conceptnotitie die nog niet is besproken binnen uw commissie.

1. In de vergadering van de commissie voor de Werkwijze is geconstateerd dat de nieuwe werkwijze bij de begrotingsbehandeling 2006 niet aan de verwachtingen heeft voldaan; men vond met name de overgang van begrotingsoverleg naar plenair debat een zwak punt.
2. De commissie voor de Werkwijze deelt de conclusie in de conceptnotitie om de vaste commissies zo vrij mogelijk te laten in de wijze waarop zij invulling wensen te geven aan de voor hen meest wenselijk geachte wijze ben begrotingsbehandeling. Opgemerkt is dat iedere commissie de vorm moet kunnen kiezen die bij deze commissie past.
3. Voorts is gewezen op het risico van een verschuiving van het plenair debat naar het begrotingsoverleg, mede gezien de diffuse overgang tussen deze beide vormen. De (beoogde) toegevoegde waarde van het plenair debat kan hierdoor onder druk komen te staan.
4. Ook is gewezen op het risico dat het begrotingsoverleg wordt gebruikt als uitvlucht; de finale ronde vindt immers pas plaats in het plenair debat. De commissie voor de Werkwijze heeft hiervoor echter geen directe oplossing voor handen.
5. De commissie voor de Werkwijze deelt tenslotte de conclusie in de conceptnotitie om verder na te denken over de mogelijkheden die er zijn om te voorkomen dat er teveel overlap ontstaat tussen een begrotingsoverleg en een begrotingsonderzoek.

In de verwachting hiermede een bijdrage te hebben geleverd aan de komende discussie in uw commissie over de begrotingsbehandeling 2006 en met name de nieuwe werkwijze die daarbij voor het eerst is gevolgd, teken ik met vriendelijke groet,

J. E. Biesheuvel-Vermeijden
Griffier

Ontvangen reacties van bewindslieden en vaste commissies¹.

- A. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, d.d. 22 december 2005
- B. Brief van de griffier van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, d.d. 31 januari 2006
- C. Brief van de minister van Defensie, d.d. 30 januari 2006
- D. Brief van de griffier van de vaste commissie voor Defensie, d.d. 31 januari 2006
- E. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, d.d. 1 februari 2006
- F. Brief van de voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 9 februari 2006
- G. Brief van de minister van Justitie en de minister voor Vreemdelingen-zaken en Integratie, d.d. 9 februari 2006
- H. Brief van de griffier van de vaste commissie voor Justitie, d.d. 31 januari 2006

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.