

Aan het Presidium

Den Haag, 13 februari 2014

Geachte dames en heren,

Vanwege het tijdstip van het verschijnen van het begrotingsakkoord (Kamerstuk 33 750, nr. 19; 11 oktober 2013) startte de plenaire behandeling van de Rijksbegroting 2014 drie weken later dan te doen gebruikelijk. Daarbij was de inzet om alle begrotingen vóór 5 december 2013 te hebben behandeld, waarmee twee weken eerder dan te doen gebruikelijk over alle begrotingen is gestemd.

Deze evaluatie richt zich op het proces van de begrotingsbehandeling. Daarnaast wordt ingegaan op de gevolgen van het in oktober 2013 gesloten begrotingsakkoord, alsook op de afspraken voortkomend uit het Europees Semester, voor de behandeling van de Rijksbegroting 2014.

Daartoe worden onderstaande vragen beantwoord:

1. Heeft het feit dat de begrotingen in kortere tijd behandeld moesten worden, effect gehad op het aantal wetgevingsoverleggen, rapporteurs, moties en amendementen?
2. Was voldoende spreektijd uitgetrokken voor het voeren van begrotingsdebatten?
3. Heeft het begrotingsakkoord invloed gehad op de wijze waarop de begrotingen behandeld zijn in de Kamer, en zo ja (en indien meetbaar), op welke wijze?
4. Zijn de afspraken, voortkomend uit het Europees Semester, van invloed geweest op het proces en de inhoud van de behandeling van de begroting voor 2014?

De verkorte duur van de begrotingsbehandeling heeft het proces van het behandelen van de rijksbegroting niet wezenlijk veranderd. Op basis van de evaluatie kan worden geconcludeerd dat voldoende vergadertijd beschikbaar was in de Kamer om de begrotingen tijdig te behandelen, zowel via de plenaire vergaderingen als via wetgevingsoverleggen op maandagen.

Gemiddeld genomen hebben de fracties minder spreektijd gebruikt dan van te voren opgegeven. Van de in totaal aan fracties toebedeelde 2380 minuten is 7,6% niet gebruikt.

De spreektijd van de regering blijkt hierbij net zo lang te zijn geweest als die van de Kamer. De helft van deze door de regering gebruikte spreektijd bestond uit antwoorden op vragen van de woordvoerders, de andere helft uit interrupties.

Het aantal ingediende moties en amendementen week niet significant af van andere jaren. De vraag of er eventueel een causaal verband is tussen de verkorte duur van de begrotingsbehandeling en het iets lagere aantal wetgevingsoverleggen, rapporteurs, moties en amendementen is niet nader onderzocht. De commissie acht het verschil dusdanig gering dat een nader onderzoek niet in de rede ligt.

Het Europees semester en het Two-Pack (Verordening 473/2013) hebben geen belemmerende invloed gehad op de planning en uitvoering van de behandeling van de Rijksbegroting 2014.

Naar aanleiding van deze analyse worden de volgende aanbevelingen gedaan voor de wijze van behandelen van de rijksbegroting de komende jaren:

- Een oproep aan commissies om maximaal gebruik te blijven maken van de mogelijkheid om wetgevingsoverleggen te houden over (delen van) de rijksbegroting. Dit bevordert een grondige behandeling van de begroting en geeft ruimte voor de plenaire behandeling.
- Een oproep om net als in voorgaande jaren, de afgelopen begrotingsbehandeling vertoont in dat opzicht een dip, in de commissies te blijven werken met rapporteurs die delen van de begroting namens de commissie aan een extra onderzoek onderwerpen.

De commissie verzoekt het Presidium om de evaluatie, conclusies en aanbevelingen door te geleiden naar de Kamer opdat de Leden daarvan kennis kunnen nemen.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven
M.G.J. Harbers



De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven
E.A.J. Groen



Procesevaluatie behandeling Rijksbegroting 2014

Inleiding

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft een beknopte procesevaluatie uitgevoerd betreffende de behandeling van de Rijksbegroting 2014.

Deze beknopte evaluatie richt zich op het proces van de begrotingsbehandeling. Daarbij zal ook worden ingegaan op de gevolgen van het in oktober 2013 gesloten begrotingsakkoord, alsook de afspraken voortkomend uit het Europees Semester, voor de behandeling van de Rijksbegroting 2014. Daartoe worden onderstaande vragen beantwoord:

- Heeft het feit dat de begrotingen in kortere tijd behandeld moesten worden, effect gehad op het aantal wetgevingsoverleggen, rapporteurs, moties en amendementen? (*paragraaf 1*)
- Was voldoende spreektijd voor het voeren van begrotingsdebatten (*paragraaf 2*)
- Heeft het begrotingsakkoord invloed gehad op de wijze waarop de begrotingen behandeld zijn in de Kamer, en zo ja (en indien meetbaar), op welke wijze? (*paragraaf 3*)
- Zijn de afspraken, voortkomend uit het Europees Semester, van invloed geweest op het proces en de inhoud van de behandeling van de begroting voor 2014? (*paragraaf 4*)

Kernpunten

- De verkorte duur van de begrotingsbehandeling heeft het proces van het behandelen van de begroting niet wezenlijk veranderd.
- De vraag of er een causaal verband is tussen de verkorte duur van de begrotingsbehandeling en het lagere aantal wetgevingsoverleggen, rapporteurs, moties en amendementen is niet te beantwoorden.
- Het Europees semester en het Two-Pack (Verordening 473/2013) hebben geen invloed gehad op de planning en uitvoering van de behandeling van de Rijksbegroting 2014.
- Binnen de commissie voor de Rijksuitgaven is een werkgroep ingesteld die de gevolgen van Europese ontwikkelingen voor de nationale begrotingscyclus verder onderzoekt.

1. Heeft het feit dat de begrotingen in kortere tijd behandeld moesten worden, effect gehad op het aantal wetgevingsoverleggen, rapporteurs, moties en amendementen?

1.1 Wetgevingsoverleggen

In vergelijking met de begrotingsbehandeling van vorig jaar zijn tijdens de behandeling van de begrotingen voor 2014 minder wetgevingsoverleggen (WGO's) georganiseerd. Deze afname lijkt geen relatie te hebben met de verkorte duur van de begrotingsbehandeling. De afname is voornamelijk te verklaren, doordat de vaste commissie voor Defensie twee WGO's heeft geannuleerd, omdat ze de begroting wilde behandelen tijdens een notaoverleg over de toekomst van de krijgsmacht.

Tabel 1 geeft een overzicht van de begrotingsbehandeling in commissieverband.

Tabel 1. Begrotingsbehandeling (naast plenaire behandeling en feitelijke vragen)

	Commissie	Begroting 2012	Begroting 2013	Begroting 2014
IV	KON	<i>Alleen plenair</i>	<i>Alleen plenair</i>	<i>Alleen plenair</i>
V	BuZa	- Begrotings-onderzoek - WGO Ontwikkelings-samenwerking	WGO BuHa / OS	<i>Alleen plenair</i>
VI	V&J	<i>Alleen plenair</i>	<i>Alleen plenair</i>	WGO Politie
VII	BiZa	- WGO Overheidspersoneel, Integratie, Openbaar bestuur (w.o. Provincie- en Gemeentefonds)	<i>Alleen plenair</i>	<i>Alleen plenair</i>
VIII	OCW	- Begrotings-onderzoek - WGO Media - WGO Cultuur	- WGO Begrotings-onderzoek (apparaatskosten ZBO RWT) - WGO Media - WGO Cultuur	- WGO Begrotings-onderzoek - WGO Media - WGO Cultuur
IX	FIN	WGO Belastingplan 2012	- WGO Belastingplan 2013	WGO Belastingplan 2014
X	DEF	- WGO Personeel - WGO Materieel	- WGO Personeel - WGO Materieel	Behandeld in notaoverleg
XII	I&M	- Begrotings-onderzoek - WGO Waterbeleid	- Schriftelijk overleg - WGO Water (w.o. Deltafonds)	WGO Deltafonds + artikel 11, 12 begroting I&M
XIII	EZ	- WGO Landbouw & Natuur - WGO Energie	- WGO Begrotings-onderzoek Landbouw- en visserijsubsidies - WGO Ondernemen	WGO Energie
XV	SZW	<i>Alleen plenair</i>	<i>Alleen plenair</i>	<i>Alleen plenair</i>
XVI	VWS	- WGO Sport - WGO Jeugd	- WGO Sport en Bewegen - WGO Jeugdzorg	- WGO Sport en Bewegen - WGO Jeugdzorg
XVII	BUHA/OS	n.v.t.	n.v.t.	<i>Alleen plenair</i>
XVIII	W&R	n.v.t.	n.v.t.	<i>Alleen plenair</i>
	Totaal	- 2 alleen plenair - 3 (WGO) begrotings-onderzoeken - 12 WGO's	- 3 alleen plenair - 2 (WGO) begrotingsonderzoeken - 10 WGO's - 1 schriftelijk overleg	- 5 alleen plenair - 1 (WGO) begrotingsonderzoek - 8 WGO's

1.2 Rapporteurs

Ten opzichte van eerdere jaren hebben de commissies tijdens de begrotingsbehandeling voor 2014 minder begrotingsonderzoeken gehouden. Zie hiervoor ook tabel 1. Het aantal ingestelde rapporteurs bij deze begrotingsonderzoeken is ook afgenomen. Bij de begrotingsbehandeling voor 2014 werd één rapporteur aangesteld. Dat is een afname ten opzichte van de begrotingsbehandelingen voor 2012 en 2013. Zie daarvoor ook tabel 2. De reden voor deze afname is niet onderzocht. Om die reden kan dan ook geen antwoord worden gegeven op de vraag of de verkorte duur van de begrotingsbehandeling hier van invloed op is geweest.

Tabel 2. Rapporteurs bij begrotingsonderzoeken

Commissie	Begroting 2011	Begroting 2012	Begroting 2013	Begroting 2014
BUZA		V		
OCW		V	V	V
I&M	V	V		
EZ (Landbouw en Natuur)		V	V	
Totaal	1	4	2	1

V = inzet rapporteur

1.3 Amendementen

Bij de behandeling van de begroting voor 2014 zijn in totaal 53 amendementen in stemming gebracht.¹ Dat betekent een afname ten opzichte van de voorgaande jaren: zie hiervoor ook onderstaande tabel. Niet onderzocht is of deze afname in verband staat met de verkorte duur van de begrotingsbehandeling of het afsluiten van het begrotingsakkoord.

Tabel 5: aantal in stemming gebrachte amendementen 2011-2013

	2011	2012	2013	2014
Totaal in stemming gebrachte amendementen	75	96	74	53

1.4 Moties

In totaal zijn er – zowel in de plenaire begrotingsbehandelingen als in wetgevingsoverleggen over onderdelen van de begrotingen – 407 moties ingediend; gemiddeld 24 per begrotingsbehandeling. Dat betekent een afname ten opzichte van de begrotingsbehandeling voor 2013; toen werden 487 moties ingediend. Niet onderzocht is of deze afname in verband staat met de verkorte duur van de begrotingsbehandeling of het afsluiten van het begrotingsakkoord.

¹ Vervangen amendementen zijn niet opgenomen in dit overzicht.

2. Was voldoende spreektijd beschikbaar voor het voeren van begrotingsdebatten?

De begrotingsbehandelingen zijn relatief voorspoedig verlopen (zie voor de gebruikte spreektijd per begrotingshoofdstuk bijlage 1). Anders dan voorgaande jaren, waren de begrotingsbehandelingen gemiddeld rond middernacht afgerond (met enkele uitschieters naar boven en beneden). Het beeld is dat de fracties gemiddeld minder spreektijd hebben gebruikt dan van te voren opgegeven

Fractie	Toebedeelde spreektijd	Over (minuten)	Over (%)
VVD	410	63,5	15,5%
PvdA	380	43	11,3%
SP	240	2,5	1%
PVV	230	12	5,3%
CDA	220	1	0,5%
D66	210	0,5	0,2%
ChristenUnie	160	0,5	0,3%
GroenLinks	140	0,5	0,4%
SGP	130	4,5	3,5%
PvdD	120	1	0,8%
50PLUS	120	43,5	36,5%
Bontes	20	8	40%
Totaal/Gem.	2380	180,5	7,6%

De spreektijd van de regering i.c. de termijnen van de regering is/zijn gemiddeld net zo lang als die van de Kamer. Daarbij geldt dat de spreektijd ongeveer voor de helft bestond uit antwoorden op de vragen gesteld in de termijnen van de Kamer en voor de helft uit interrupties.

Schematisch ziet dat er gemiddeld als volgt uit:

Eerste termijn Kamer	Spreektijd	18,75%	75%
	Interruptietijd	18,75%	
Eerste termijn regering	Spreektijd	18,75%	
	Interruptietijd	18,75%	
Tweede termijn Kamer	Spreektijd	6,25%	25%
	Interruptietijd	6,25%	
Tweede termijn regering	Spreektijd	6,25%	
	Interruptietijd	6,25%	

Het beeld is dat de interruptietijd gemiddeld de helft van de totaal gebruikte tijd van de kant van de Kamer bedraagt. Ook van de in de termijnen van de regering gebruikte totale tijd, is de helft interruptietijd. De duur van de interrupties heeft niet geleid tot het uitlopen van debatten en daarmee het niet halen van de gestelde termijnen.

3. Heeft het begrotingsakkoord invloed gehad op de wijze waarop de begrotingen behandeld zijn in de Kamer, en zo ja (en indien meetbaar), op welke wijze?

Vanwege het tijdstip van het verschijnen van het begrotingsakkoord startte de plenaire behandeling van de Rijksbegroting drie weken later dan te doen gebruikelijk. De plenaire behandeling van de begrotingen Koninkrijksrelaties, Algemene Zaken, de Koning, en Economische Zaken (onderdeel Economie & Innovatie) zijn daarom uitgesteld. De andere begrotingen zijn conform de planning plenair behandeld. De latere start van de plenaire behandeling had verder geen invloed op de tijdstippen waarop commissies hun feitelijke vragen konden inbrengen. Ook zijn door het afsluiten van het begrotingsakkoord geen wetgevingsoverleggen geannuleerd of verzet. Alle begrotingen zijn vóór 5 december 2013 behandeld, waarmee twee weken eerder dan te doen gebruikelijk over alle begrotingen is gestemd.

De vraag of de verkorte duur van de begrotingsbehandeling van invloed is geweest op de voorbereiding door Kamerleden is in het kader van deze beknopte evaluatie niet onderzocht.

4. Zijn de afspraken, voortkomend uit het Europees Semester, van invloed geweest op het proces en de inhoud van de behandeling van de begroting voor 2014?

In 2013 is het Two-Pack als onderdeel van het Europees Semester in werking getreden. Het Two-Pack voorziet in een versterking van het toezicht van de Europese Commissie op de nationale begrotingen van 'landen in de Eurozone'. Als onderdeel van deze maatregelen, leggen lidstaten een ontwerpbegroting voor aan de Europese Commissie en de Eurogroep; deze moet jaarlijks voor 15 oktober ingediend zijn. Vervolgens zal de Europese Commissie de lidstaten -uiterlijk 30 november- voorzien van een opinie over de ontwerpbegroting. Wanneer zij van mening is dat de ontwerpbegroting ernstig afwijkt van de eisen uit het Stabiliteits- en Groeipact kan zij de lidstaten verzoeken om een aangepaste begroting in te dienen. Deze procedure is met ingang van 2013 een terugkerende praktijk in de periode na Prinsjesdag geworden. Daarom rijst de vraag of het Europees semester in 2013 invloed heeft gehad op de begrotingsbehandeling of dat zij dit wellicht in de toekomst kan hebben.

3.1 Conclusie

Ondanks dat het tijdpad van het Two-Pack en het gebruikelijke tijdpad van de begrotingsbehandelingen na Prinsjesdag elkaar doorkruisen, hebben het Two-Pack en de bijbehorende maatregelen geen invloed gehad op de planning/ uitvoering van de begrotingsbehandelingen van 2013. Het feit dat de Europese Commissie ingestemd heeft met de begrotingen, noopte ook niet tot aanvullende maatregelen. De Europese Commissie heeft namelijk op 15 november 2013 een positieve beoordeling gegeven over de Nederlandse begroting voor 2014, ondanks dat het begrotingstekort in 2014 naar alle waarschijnlijkheid oploopt naar 3,3 procent van het BBP. De Europese Commissie heeft hierbij wel gewaarschuwd voor het feit dat de begroting aan de strakke kant is en dat de effecten van veel bezuinigingen nog moeten blijken.

3.2 Aandachtspunten

- Het oordeel van de Europese Commissie in het kader van het Two-Pack kan in deze fase van het Europees Semester nog niet leiden tot een formele sanctie. De aanbevelingen die de Europese Commissie doet zijn formeel niet afdwingbaar. Daarom hoeft hierdoor, ook bij een eventueel negatief oordeel van de Europese Commissie, de begrotingsbehandeling niet te worden beïnvloed.
- Echter, politieke overwegingen zouden er in de toekomst toe kunnen leiden dat het proces rond de begrotingsbehandelingen verandert. Mogelijk geeft een negatief oordeel van de Europese Commissie bijvoorbeeld aanzet tot herziening van bepaalde begrotingswetten en het indienen van nota's van wijziging.
- Binnen de commissie voor de Rijksuitgaven is een werkgroep 'Nationaal budgetrecht in Europees perspectief' ingesteld die de gevolgen van Europese ontwikkelingen voor de nationale begrotingscyclus verder onderzoekt. Het Europees Semester is daar een expliciet onderdeel van. De verdere gevolgen van het Europees Semester voor de begrotingsbehandelingen in de toekomst zullen onderdeel zijn van de werkzaamheden van deze werkgroep.

BIJLAGE 1: FEITELIJKE GEGEVENS BEGROTINGSBEHANDELINGEN

Begroting HdK (I)

Opgegeven spreektijd Kamer: 0
Geregistreerde spreektijd Kamer: 0
Daadwerkelijk gebruikte tijd Kamer: 0
Daadwerkelijk gebruikte tijd Regering: 0
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 0/0
Aantal amendementen: 1

Begroting TK/HCVS (II)

Opgegeven spreektijd Kamer: 0
Geregistreerde spreektijd Kamer: 0
Daadwerkelijk gebruikte tijd Kamer: 0
Daadwerkelijk gebruikte tijd Regering: 0
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 0/0
Aantal amendementen: 0

Begroting AZ (III)

Opgegeven spreektijd Kamer: 69 min
Geregistreerde spreektijd Kamer: 61,5 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Kamer: 94 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Regering: 85 min
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 2/0
Aantal amendementen: 0

Begroting KR (IV)

Opgegeven spreektijd Kamer: 69 min
Geregistreerde spreektijd Kamer: 47 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Kamer: 95 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Regering: 68 min
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 7/0
Aantal amendementen: 0

Begroting BuZa (V)

Opgegeven spreektijd Kamer: 143 min
Geregistreerde spreektijd Kamer: 142,5 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Kamer: 229 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Regering: 205 min
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 16/0
Aantal amendementen: 8

Begroting VenJ (VI)

Opgegeven spreektijd Kamer: 284 min
Geregistreerde spreektijd Kamer: 250 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Kamer: 498 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Regering: 475 min
Onderdelen in WGO: onderdeel politie
Aantal moties Plenair/WGO: 44/11
Aantal amendementen: 15

Begroting BiZa (VII)

Opgegeven spreektijd Kamer: 107 min
Geregistreerde spreektijd Kamer: 102 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Kamer: 153 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Regering: 143 min
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 17/0
Aantal amendementen: 0

Begroting OCW (VIII)

Opgegeven spreektijd Kamer: 168 min
Geregistreerde spreektijd Kamer: 161 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Kamer: 328 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Regering: 277 min
Onderdelen in WGO: onderdeel cultuur, onderdeel media
Aantal moties Plenair/WGO: 24/11
Aantal amendementen: 2

Begroting Fin (IX) + AFB

Opgegeven spreektijd Kamer: 182 min
Geregistreerde spreektijd Kamer: 145 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Kamer: 290 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Regering: 185 min
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 11/0
Aantal amendementen: 0

Begroting Def (X)

Opgegeven spreektijd Kamer: 110 min
Geregistreerde spreektijd Kamer: 93 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Kamer: 147 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Regering: 193 min
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 16/0
Aantal amendementen: 2

Begroting IenM (XII)

Opgegeven spreektijd Kamer: 169 min
Geregistreerde spreektijd Kamer: 155 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Kamer: 278 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Regering: 227 min
Onderdelen in WGO: onderdeel water
Aantal moties Plenair/WGO: 34/10
Aantal amendementen: 12

Begroting EZ E&I ((XIII)

Opgegeven spreektijd Kamer: 136 min
Geregistreerde spreektijd Kamer: 120 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Kamer: 188 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Regering: 212 min
Onderdelen in WGO: onderdeel energie
Aantal moties Plenair/WGO: 21/18
Aantal amendementen: 6

Begroting EZ L&N (XIII)

Opgegeven spreektijd Kamer: 179 min
Geregistreerde spreektijd Kamer: 170 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Kamer: 294 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Regering: 237 min
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 41/0
Aantal amendementen: 1

Begroting SZW (XV)

Opgegeven spreektijd Kamer: 273 min
Geregistreerde spreektijd Kamer: 280.5 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Kamer: 441 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Regering: 269 min
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 39/0
Aantal amendementen: 4

Begroting VWS (XVI)

Opgegeven spreektijd Kamer: 224 min
Geregistreerde spreektijd Kamer: 193 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Kamer: 315 min
Daadwerkelijk gebruikte tijd Regering: 275 min
Onderdelen in WGO: onderdeel sport en bewegen, onderdeel jeugdzorg
Aantal moties Plenair/WGO: 28/16
Aantal amendementen: 7
