

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/58473> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Diamant, M.

Title: Het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het licht van het Europees economisch bestuur

Issue Date: 2017-12-14

Het budgetrecht van het Nederlandse parlement
in het licht van het Europees economisch bestuur

Het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het licht van het Europees economisch bestuur

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof. mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op donderdag 14 december 2017
klokke 16.15 uur

door

Michal Diamant

geboren te Nieuwegein

in 1986

Promotor: prof. dr. W.J.M. Voermans
Co-promotor: mr. dr. M.L. van Emmerik

Promotiecommissie: prof. dr. H.R.B.M. Kummeling (Universiteit Utrecht)
dr. M. van Keulen (Tweede Kamer der Staten-Generaal)
prof. mr. S.C.G. Van den Bogaert
prof. mr. L.F.M. Verhey
mr. dr. G. Boogaard

Lay-out: AlphaZet prepress, Waddinxveen

© 2017 M. Diamant

ISBN 978 90 131 4555 7

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Er is naar gestreefd in deze uitgave zorgvuldig om te gaan met beeldrechten. Wie desondanks meent rechten te kunnen laten gelden, kan zich richten tot de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Woord vooraf

Op deze plaats wil ik graag een woord van dank richten aan de mensen die in het bijzonder hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit proefschrift. In de eerste plaats zijn dat mijn begeleiders, Wim Voermans en Michiel van Emmerik. Ik ben hun dankbaar voor de prettige begeleiding en de nodige bemoedigende woorden.

Mijn dank gaat ook uit naar prof. dr. H.R.B.M. Kummeling, dr. M. van Keulen, prof. mr. S.C.G. Van den Bogaert, prof. mr. L.F.M. Verhey en mr. dr. G. Boogaard voor hun bereidheid om zitting te nemen in de promotiecommissie en het manuscript te voorzien van waardevol commentaar.

Bij de afronding van het manuscript heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de hulp van Laura Pierik, die de literatuur- en jurisprudentielijst en de lijst met Kamerstukken heeft opgesteld en Maarten Nijendaal, die mij heeft geholpen bij het maken van het stroomschema. Daarnaast een woord van dank aan Wendy Rodger voor het vertalen van de samenvatting in het Engels. AlphaZet dank ik voor het verzorgen van de vormgeving van dit proefschrift.

Aan mijn tijd bij de afdeling Staats- en bestuursrecht denk ik met veel plezier terug: dat ik tijdens het schrijven van mijn proefschrift werd omringd door zulke fijne en leuke collega's beschouw ik als een voorrecht.

En dan mijn paranimfen: Sanne Verberne en Alke Metselaar. Ik ben blij dat jullie mij bijstaan op zo een bijzonder moment.

Mijn vrienden en familie ben ik dankbaar voor het altijd interesse tonen in mijn onderzoek én voor het zorgen voor de nodige afleiding. Pap, mam, Noa en Yael, jullie wil ik in het bijzonder bedanken voor jullie onvoorwaardelijke steun. En ten slotte Sander, dank je wel voor je geduld, altijd positieve woorden en vertrouwen.

Dit onderzoek is afgerond op 1 december 2016. Met ontwikkelingen na deze tijd is, op enkele uitzonderingen na, geen rekening gehouden.

Leiden, september 2017

Verkorte inhoudsopgave

WOORD VOORAF	V
LIJST MET AFKORTINGEN	XVII
1 INLEIDING	1
1.1 Aanleiding en onderwerp van het onderzoek	1
1.2 Vraagstelling	2
1.3 Afbakening en verantwoording	4
1.4 Opbouw	5
2 ONTWIKKELING BUDGETRECHT	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Persoonlijke inwilliging	7
2.3 Medebestemming	8
2.4 Verantwoording	12
2.5 Constitutionele verankering	13
2.6 Vestiging parlementaire stelsel	23
2.7 De introductie van de Comptabiliteitswet: meer greep op de controle van de financiën van het Rijk	28
2.8 Tussenconclusie	30
2.9 Toenemende invloed op het regeringsbeleid	32
2.10 De opschoning van de staatsfinanciën	37
2.11 Verzakelijking	43
2.12 Tussenconclusie	59
2.13 Het budgetrecht onder druk in tijden van crisis	61
2.14 Europees toezicht op de nationale begroting	73
2.15 Tussenconclusie	74
2.16 Conclusie	75
3 CONSTITUTIONELE CONTEXT	77
3.1 Inleiding	77
3.2 Begrotingsfuncties en -beginselen	77
3.3 (Grond)wettelijk kader	84
3.4 Betekenisvolle parlementaire betrokkenheid	124
3.5 Conclusie	126
4 EUROPEES ECONOMISCH BESTUUR	129
4.1 Inleiding	129
4.2 Geschiedenis van de EMU	130
4.3 Economisch en budgettair toezicht	171
4.4 Conclusie	246

5	DE BESLUITVORMING OVER DE BEGROTING IN HET LICHT VAN HET EUROPEES ECONOMISCH BESTUUR	249
5.1	Inleiding	249
5.2	Wijzigingen in het nationaal wettelijk kader: de Wet HOF	250
5.3	Onafhankelijk begrotingstoezicht door de Afdeling advisering van de Raad van State	265
5.4	Gevolgen voor de besluitvorming over de nationale begroting	277
5.5	De paradox van het Europees economisch bestuur	288
5.6	Conclusie	289
6	PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID BIJ DE BESLUITVORMING OVER DE BEGROTING IN HET LICHT VAN HET EUROPEES ECONOMISCH BESTUUR	291
6.1	Inleiding	291
6.2	Inzet bevoegdheden bij het uitoefenen van het budgetrecht	292
6.3	Tijdsdruk parlementaire begrotingsbehandeling	307
6.4	Informatiepositie parlement	313
6.5	Naar een meer integrale behandeling	316
6.6	Conclusie	317
7	CONCLUSIE	319
7.1	Inleiding	319
7.2	Budgetrecht	319
7.3	Europees economisch bestuur	322
7.4	Gevolgen voor de besluitvorming over de begroting	325
7.5	Gevolgen voor (de uitoefening van) het budgetrecht	326
7.6	Betekenisvolle parlementaire betrokkenheid in het licht van het Europees economisch bestuur	328
7.7	Tot slot	330
	SUMMARY	335
	BIJLAGE I STROOMSCHEMA WISSELWERKING EUROPEES SEMESTER EN NATIONAAL SEMESTER	343
	BIJLAGE II LIJST MET GEÏNTERVIEWDEN	345
	LITERATUURLIJST	347
	JURISPRUDENTIE	363
	KAMERSTUKKEN	365
	TREFWOORDENREGISTER	369
	CURRICULUM VITAE	373

Inhoudsopgave

WOORD VOORAF	V
LIJST MET AFKORTINGEN	XVII
1 INLEIDING	1
1.1 Aanleiding en onderwerp van het onderzoek	1
1.2 Vraagstelling	2
1.3 Afbakening en verantwoording	4
1.4 Opbouw	5
2 ONTWIKKELING BUDGETRECHT	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Persoonlijke inwilliging	7
2.3 Medebestemming	8
2.3.1 Toenemende invloed van de Staten	8
2.3.2 <i>'No taxation without representation'</i>	9
2.3.3 De Republiek	10
2.4 Verantwoording	12
2.4.1 Invoering van het jaarlijkse budgetrecht	12
2.4.2 Invoering van het algemeen belastingstelsel	12
2.5 Constitutionele verankering	13
2.5.1 Beperking van het budgetrecht	14
2.5.2 Amortisatie-Syndicaat	15
2.5.3 Koloniale financiën	17
2.5.4 Financiële crisis 1839	17
2.5.5 Grondwet 1840: versterking van het budgetrecht	18
2.5.6 Grondwet 1848: verdere uitbreiding van de bevoegdheden van het parlement	19
2.5.7 (Politieke) ministeriële verantwoordelijkheid	21
2.6 Vestiging parlementaire stelsel	23
2.6.1 (Be)vestiging vertrouwensregel	23
2.6.2 Vestiging van de parlementaire democratie	27
2.7 De introductie van de Comptabiliteitswet: meer greep op de controle van de financiën van het Rijk	28
2.8 Tussenconclusie	30
2.9 Toenemende invloed op het regeringsbeleid	32
2.9.1 Het parlement gaat 'meeregeren'	32
2.9.2 Het regeerakkoord	33
2.9.3 Verkokering en specialisatie	33
2.9.4 Uitoefening van het budgetrecht verandert	36

2.10	De opschoning van de staatsfinanciën	37
2.10.1	Tekort aan financiële controle	38
2.10.2	Operatie Comptabel Bestel	40
2.10.3	Introductie regels budgetdiscipline, verbetering meerjarencijfers en de toenemende rol van de regeerakkoorden voor het financiële kader	42
2.11	Verzakelijking	43
2.11.1	Versterking van de begrotingsdiscipline	44
2.11.1.1	<i>Trendmatig begrotingsbeleid</i>	44
2.11.1.2	<i>Versterking van de begrotingsdiscipline door trendmatig begrotingsbeleid</i>	47
2.11.2	Toenemende Europese (economische) integratie	48
2.11.3	Tegenbegroting	49
2.11.4	Gevolgen voor het budgetrecht	50
2.11.5	Beleidsbegrotingen: de operatie VBTB	51
2.11.5.1	<i>Lof en kritiek op de VBTB-operatie</i>	52
2.11.6	De begroting als financieel document: de operatie Verantwoord Begroten	55
2.11.6.1	<i>Voordelen en kritiek Verantwoord Begroten</i>	57
2.11.7	Doelmatigheidstoets door de Tweede Kamer	59
2.12	Tussenconclusie	59
2.13	Het budgetrecht onder druk in tijden van crisis	61
2.13.1	De kredietcrisis en schulden crisis	61
2.13.2	Nationalisatie Fortis/ABN AMRO	62
2.13.3	Andere interventies met aanzienlijke financiële gevolgen	63
2.13.4	Schending budgetrecht	64
2.13.5	Voorafgaand vertrouwelijk informeren	65
2.13.6	Aangaan van financiële verplichtingen in Europees verband	66
2.13.6.1	<i>Uitspraak Bundesverfassungsgericht ESM</i>	66
2.13.6.2	<i>Betrokkenheid bij de besluitvorming over de werking van het ESM: autorisatie</i>	67
2.13.6.3	<i>Betrokkenheid bij de besluitvorming over de inzet van de ESM-middelen: allocatie en controle</i>	69
2.13.7	Versterking van het budgetrecht en de informatie- positie van het parlement: getrokken lessen uit de kredietcrisis	70
2.13.8	Toenemend belang van het materiële budgetrecht	72
2.14	Europees toezicht op de nationale begroting	73
2.15	Tussenconclusie	74
2.16	Conclusie	75
3	CONSTITUTIONELE CONTEXT	77
3.1	Inleiding	77
3.2	Begrotingsfuncties en -beginselen	77

3.2.1	Inleiding	77
3.2.2	Begrotingsfuncties	77
	3.2.2.1 <i>De begroting: een 'kind van haar tijd'</i>	80
	3.2.2.2 <i>Kernfuncties van de begroting</i>	80
3.2.3	Begrotingsbeginselen	80
3.2.4	Conclusie	83
3.3	(Grond)wettelijk kader	84
3.3.1	Inleiding	84
3.3.2	Artikel 105 Grondwet	84
	3.3.2.1 <i>Artikel 105 lid 4 Grondwet: Comptabiliteitswet</i>	85
	3.3.2.2 <i>Artikel 105 lid 1 Grondwet: vaststellen van de begroting</i>	86
	3.3.2.3 <i>Artikel 105 lid 2 Grondwet: indienen van de begroting</i>	95
	3.3.2.4 <i>Artikel 105 lid 3 Grondwet: verantwoording over de begroting</i>	106
3.3.3	Wet houdbare overheidsfinanciën	114
3.3.4	Begrotingscyclus	114
3.3.5	Het parlementaire stelsel en het instrumentarium van het parlement	116
	3.3.5.1 <i>Het parlementaire stelsel</i>	117
	3.3.5.2 <i>Recht van amendement</i>	118
	3.3.5.3 <i>Recht om moties in te dienen en aan te nemen</i>	119
	3.3.5.4 <i>Recht op inlichtingen</i>	119
	3.3.5.5 <i>Actieve inlichtingenplicht en vertrouwelijk informeren</i>	120
	3.3.5.6 <i>Recht van enquête en overige mogelijkheden tot het vergaren van inlichtingen buiten de regering om</i>	121
3.3.6	Conclusie	122
3.4	Betekenisvolle parlementaire betrokkenheid	124
3.5	Conclusie	126
4	EUROPEES ECONOMISCH BESTUUR	129
4.1	Inleiding	129
4.2	Geschiedenis van de EMU	130
	4.2.1 Inleiding	130
	4.2.2 Achtergronden	130
	4.2.3 De introductie van de EMU: tegengestelde visies	132
	4.2.4 Het Verdrag van Maastricht	133
	4.2.4.1 <i>Totstandkoming van de EMU in drie fases</i>	134
	4.2.4.2 <i>Het Stabiliteits- en Groeipact</i>	140
	4.2.4.3 <i>Hybride stelsel</i>	142
	4.2.5 De EMU: een asymmetrische unie	142
	4.2.6 De eurocrisis	143

4.2.7	Het bestrijden van de eurocrisis en het versterken van de EMU	144
4.2.7.1	<i>Financiële assistentie</i>	145
4.2.7.2	<i>Maatregelen genomen door de ECB</i>	147
4.2.7.3	<i>Strengte en bredere monitoring en harmonisatie van nationale begrotingskaders</i>	149
4.2.7.4	<i>Financiële regelgeving en bankenunie</i>	156
4.2.8	Verdere plannen voor de versterking van de EMU	157
4.2.9	Complexiteit van de maatregelen	162
4.2.10	Constitutionele gevolgen van de eurocrisis	164
4.2.11	Effectiviteit en politieke dimensie	169
4.2.12	Conclusie	170
4.3	Economisch en budgettaire toezicht	171
4.3.1	Inleiding	171
4.3.2	Vier pijlers	172
4.3.3	Het Europees semester	173
4.3.3.1	<i>Eerste fase: vaststelling beleidsprioriteiten</i>	175
4.3.3.2	<i>Tussenconclusie</i>	180
4.3.3.3	<i>Tweede fase: multilateraal toezicht</i>	181
4.3.3.4	<i>Landenspecifieke aanbevelingen</i>	199
4.3.3.5	<i>Correctief begrotingstoezicht: de buitensporige tekortprocedure</i>	201
4.3.3.6	<i>Tussenconclusie</i>	208
4.3.4	Nationaal semester: gezamenlijke budgettaire tijdlijn	211
4.3.4.1	<i>Ontwerpbegroting(splan)</i>	211
4.3.4.2	<i>Beoordeling Ontwerpbegrotingsplan</i>	212
4.3.4.3	<i>Economische dialoog</i>	214
4.3.4.4	<i>Vaststelling begroting</i>	215
4.3.4.5	<i>Tussenconclusie</i>	215
4.3.5	Doorlopende cyclus	216
4.3.6	Verscherpt toezicht	217
4.3.6.1	<i>Totstandkoming ESM</i>	218
4.3.6.2	<i>Toezicht in het kader van het ESM</i>	220
4.3.6.3	<i>Conditionaliteit, grondrechten en rechtsbescherming</i>	224
4.3.6.4	<i>Conditionaliteit en democratische legitimatie</i>	226
4.3.6.5	<i>Verscherpt toezicht in het EU-recht</i>	227
4.3.6.6	<i>Tussenconclusie</i>	233
4.3.7	Besluitvormingsprocedures in het Europees economisch bestuur en het verantwoordingsgat	235
4.3.7.1	<i>Het parlementaire verantwoordingsgat</i>	239
4.3.7.2	<i>Mogelijke oplossing(s)richting(en)</i>	241
4.3.8	Conclusie	244
4.4	Conclusie	246

5	DE BESLUITVORMING OVER DE BEGROTING IN HET LICHT VAN HET EUROPEES ECONOMISCH BESTUUR	249
5.1	Inleiding	249
5.2	Wijzigingen in het nationaal wettelijk kader: de Wet HOF	250
5.2.1	Inleiding	250
5.2.2	Wet HOF	250
5.2.3	Trendmatig begrotingsbeleid	251
5.2.4	Europese begrotingsregels	252
5.2.5	Artikel 2 lid 3 Wet HOF: een verwijzing naar de Europese begrotingsregels	253
	5.2.5.1 <i>Regels Stabiliteits- en Groeipact zijn leidend</i>	253
5.2.6	Correctiemechanisme	254
	5.2.6.1 <i>Ontsnappingsclausule</i>	256
5.2.7	Het <i>Fiscal Compact</i> en de Wet HOF: een inperking van het budgetrecht?	258
5.2.8	Implementatieverplichting artikel 3 lid 2 <i>Fiscal Compact</i>	260
	5.2.8.1 <i>Interpretaties van de procedurele implementatieverplichting</i>	261
	5.2.8.2 <i>Procedurele implementatieverplichting en de Wet HOF</i>	262
5.2.9	Conclusie	264
5.3	Onafhankelijk begrotingstoezicht door de Afdeling advisering van de Raad van State	265
5.3.1	Inleiding	265
5.3.2	Het juridisch kader	266
5.3.3	De Wet HOF en het onafhankelijk begrotingstoezicht	267
5.3.4	Onafhankelijk begrotingstoezicht in de begrotingspraktijk	268
	5.3.4.1 <i>Begrotingsrapportages</i>	269
	5.3.4.2 <i>De toetsende rol van de Afdeling advisering van de Raad van State</i>	269
	5.3.4.3 <i>Toetsingskader begrotingsregels</i>	270
	5.3.4.4 <i>Openbaarmaking begrotingsrapportages</i>	272
	5.3.4.5 <i>Procedure opstelling beoordelingen</i>	273
	5.3.4.6 <i>Toezicht in ontwikkeling</i>	273
5.3.5	Onafhankelijk begrotingstoezicht: hulpmiddel of beperking voor het parlement?	274
5.3.6	Conclusie	275
5.4	Gevolgen voor de besluitvorming over de nationale begroting	276
5.4.1	Inleiding	276
5.4.2	Vast tijdpad voor het opstellen en vaststellen van de nationale begroting	277
5.4.3	Inkadering besluitvorming	282
5.4.4	Verwevenheid van nationale en Europese besluitvorming	285

5.4.5	Meer instanties betrokken bij de totstandkoming van de nationale begroting(splannen)	287
5.4.6	Conclusie	287
5.5	De paradox van het Europees economisch bestuur	288
5.6	Conclusie	289
6	PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID BIJ DE BESLUITVORMING OVER DE BEGROTING IN HET LICHT VAN HET EUROPEES ECONOMISCH BESTUUR	291
6.1	Inleiding	291
6.2	Inzet bevoegdheden bij het uitoefenen van het budgetrecht	292
6.2.1	Inleiding	292
6.2.2	Moment van betrokkenheid	292
6.2.3	Parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming in Europees verband	294
6.2.3.1	<i>Controle van de minister in de (Europese) Raad</i>	295
6.2.3.2	<i>Controle van de Commissie</i>	296
6.2.3.3	<i>Interparlementaire samenwerking</i>	299
6.2.4	Parlementaire betrokkenheid bij de implementatie van de besluitvorming in Europees verband op nationaal niveau	299
6.2.4.1	<i>Nationaal Hervormingsprogramma en Stabiliteitsprogramma</i>	300
6.2.4.2	<i>Het Ontwerpbegrotingsplan en de implementatie van de landenspecifieke aanbevelingen in de ontwerpbegrotingen</i>	302
6.2.5	Tijdige betrokkenheid bij de besluitvorming over de begroting	305
6.2.6	Conclusie	306
6.3	Tijdsdruk parlementaire begrotingsbehandeling	307
6.3.1	Inleiding	307
6.3.2	Presentatie van de begrotingsplannen in het voorjaar	307
6.3.3	Vaststellen van de begroting voor 1 januari	308
6.3.4	Ontwerpbegrotingsplan	311
6.3.5	Oplossingen op EU-niveau	312
6.3.6	Conclusie	312
6.4	Informatiepositie parlement	313
6.4.1	Politieke praktijk	314
6.5	Naar een meer integrale behandeling	316
6.6	Conclusie	317
7	CONCLUSIE	319
7.1	Inleiding	319
7.2	Budgetrecht	319
7.3	Europees economisch bestuur	322
7.4	Gevolgen voor de besluitvorming over de begroting	325

7.5	Gevolgen voor (de uitoefening van) het budgetrecht	326
7.5.1	Formele betrokkenheid onaangetast	326
7.5.2	Inperking politieke manoeuvreerruimte	327
7.5.3	Invloed op materiële betrokkenheid	328
7.6	Betekenisvolle parlementaire betrokkenheid in het licht van het Europees economisch bestuur	328
7.7	Tot slot	330
SUMMARY		335
BIJLAGE I STROOMSCHEMA WISSELWERKING EUROPEES SEMESTER EN NATIONAAL SEMESTER		343
BIJLAGE II LIJST MET GEÏNTERVIEWDEN		345
LITERATUURLIJST		347
JURISPRUDENTIE		363
KAMERSTUKKEN		365
TREFWOORDENREGISTER		369
CURRICULUM VITAE		373

Lijst met afkortingen

AR	Algemene Rekenkamer
Bbp	Bruto binnenlands product
BOR	Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal economisch plan
CPB	Centraal Planbureau
CW	Comptabiliteitswet
EC/Commissie	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
Ecofin Raad	Raadsformatie Economische en Financiële zaken
EU	Europese Unie
EMU	Economische en Monetaire Unie
EP	Europees Parlement
ES	Europees Semester
ESM	Europees Stabiliteitsmechanisme
EFSF	Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit
EFSM	Europees Financieel Stabiliteitsmechanisme
ER	Europese Raad
Hof van Justitie	Hof van Justitie Europese Unie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
JGA	Jaarlijkse groeianalyse
LSA	Landenspecifieke aanbevelingen
MEOP	Macro-economische onevenwichtighedenprocedure
MEV	Macro Economische Verkenning
NHP	Nationaal Hervormingsprogramma
NP	Nationaal parlement
OBP	Ontwerpbegrotingsplan
OMT	Outright Monetary Transactions
Raad	Raad van ministers van de Europese Unie
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften
RvS/Raad van State	Afdeling advisering van de Raad van State
RvO	Reglement van Orde
SBR	Studiegroep Begrotingsruimte
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SP	Stabiliteitsprogramma
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VSCB	Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wet HOF	Wet houdbare overheidsfinanciën
WMV	Waarschuwingsmechanismeverslag

1.1 AANLEIDING EN ONDERWERP VAN HET ONDERZOEK

Een van de oudste rechten van het parlement is die om invloed uit te oefenen op de besteding van de door de bevolking opgebrachte middelen: het budgetrecht. Dit ‘oerrecht’¹ van het parlement stamt van het adagium: *No taxation without representation*. Het budgetrecht ligt in het verlengde van en komt voort uit het recht van de volksvertegenwoordiging om in te stemmen met belastingen. Het parlement dankt zijn bestaan zelfs voornamelijk aan dit recht.²

Het budgetrecht waarborgt democratische betrokkenheid bij de besluitvorming over de begroting. Op deze manier kan het parlement een wezenlijke, of betekenisvolle,³ invloed uitoefenen op het regeringsbeleid en het handelen van de overheid.⁴ Centraal bij de uitoefening van het budgetrecht staat de relatie tussen de regering en het parlement. Het parlement houdt de regering verantwoordelijk voor de besteding van de middelen en kan, als het aanzienlijke bezwaren heeft tegen het (niet) gevoerde beleid, het vertrouwen in de betreffende minister of het gehele kabinet opzeggen.

Artikel 105 Grondwet formaliseert de democratische betrokkenheid van het parlement bij de begroting. Uit hoofde van zijn medewetgevende taak stelt het parlement de begroting (mede) vast bij wet. Hiermee wordt de regering geautoriseerd om uitgaven te doen. Uit hoofde van zijn controlerende taak controleert het parlement de uitvoering van de begroting door de regering. Vervolgens legt de regering verantwoording af over de gedane uitgaven.

Het budgetrecht is de afgelopen jaren echter onder druk komen te staan, mede door internationale en Europese ontwikkelingen. Als gevolg van de internationale financiële crisis en de daaropvolgende schulden crisis in Euro-

1 Witteveen 1994, p. 59.

2 Akkermans & Koekkoek 1992, p. 943.

3 Deze term is ontleend aan Kristić 2012. De auteur gebruikt deze term in verband met de parlementaire invloed bij de inzet van de krijgsmacht. Volgens de auteur eist democratisch bestuur dat ‘de volksvertegenwoordigers namens het volk in ieder geval de mogelijkheid moeten hebben om deel te nemen aan het besluitvormingsproces opdat ze betekenisvolle invloed kunnen uitoefenen op het concrete besluit’. Kristić 2012, p. 34-35.

4 Volgens Van der Pot/Elzinga e.a. gaat het Nederlandse democratiebegrip ervan uit dat ‘het volk een beslissende stem heeft in de wijze waarop [...] overheidsgezag wordt uitgeoefend’. Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 175.

pa en de maatregelen die in reactie hierop werden genomen, is het budgetrecht meerdere malen in het nauw gekomen of zelfs geschonden.⁵ Vervolgens is het budgetrecht verder onder druk komen te staan als gevolg van de maatregelen die in reactie op de eurocrisis werden genomen, waardoor de economische en monetaire samenwerking in de Economische en Monetaire Unie (EMU) aanzienlijke veranderingen heeft ondergaan.⁶ Zo is er een mechanisme opgezet om eurolidstaten van financiële steun te voorzien wanneer zij in financiële problemen verkeren. In ruil voor deze steun dient de betreffende lidstaat aanzienlijke bezuinigingen door te voeren die veelal grote gevolgen hebben voor de burgers in deze lidstaat. Daarnaast is ook de budgettaire discipline aangehaald en is het toezicht op het economisch en budgettair beleid in de lidstaten van de Europese Unie (EU) aanzienlijk verscherpt en geïntensiveerd. Zo rapporteren de lidstaten in het voorjaar over hun begrotingsplannen die worden geëvalueerd en beoordeeld door de EU-instellingen. Waar zij dit nodig achten geven ze beleidsaanbevelingen mee aan de lidstaat waarmee de lidstaat vervolgens rekening dient te houden bij de vaststelling van de begroting op nationaal niveau.⁷

Het toezicht op nationaal economisch en budgettair beleid en de besluitvorming hierover in EU-verband, het Europees economisch bestuur, lijkt gevolgen te hebben voor de beleidsruimte van de nationale lidstaten om te beslissen over hun begroting en dus ook voor de wijze waarop de middelen op nationaal niveau worden besteed. De bestemming van de op nationaal niveau opgehaalde middelen is echter bij uitstek een nationale bevoegdheid. Aan die beslissing wordt democratische legitimatie verleend door de betrokkenheid van het parlement. De ontwikkelingen in het kader van de EMU raken dan ook aan vraagstukken met betrekking tot nationale autonomie en democratische legitimatie. Deze vragen vormen het uitgangspunt van deze studie.

1.2 VRAAGSTELLING

Hoewel het economisch en budgettair beleid van oudsher een nationale bevoegdheid is is het begrotingsbeleid met de totstandkoming van de EMU deels overgeheveld naar Europees niveau.

De EMU is gestoeld op centraal monetair beleid en decentraal economisch beleid. Dit wil zeggen dat het monetair beleid een exclusieve bevoegdheid is van de EU en dat het economisch beleid, binnen bepaalde grenzen, een bevoegdheid is van de lidstaten. De lidstaten zijn in principe vrij in het

5 Onder andere bij de nationalisatie van Fortis/ABN AMRO en de oprichting van het Europese noodfonds de *European Financial Stability Facility* (EFSF). Zie verder paragraaf 2.13. Zie uitgebreid Diamant & Van Emmerik 2011.

6 Zie bijvoorbeeld Hinarejos 2015a, Tuori & Tuori 2014, Chalmers 2012 en Dawson & De Witte 2013.

7 Zie uitgebreid hoofdstuk 4.

nemen van beslissingen over de begroting en het economisch beleid. Deze vrijheid werd bij de totstandkoming van de EMU echter wel aan grenzen gebonden. Om één gezamenlijke munt in stand te houden zou ook een bepaalde mate van economische convergentie moeten worden bereikt.⁸ Daarom werd besloten om het economisch beleid tussen de lidstaten te coördineren door middel van *soft law* – juridisch niet-bindende regels. Daarentegen werd de omvang van de begroting aan banden gelegd door middel van juridisch bindende begrotingsregels, wat de budgettaire kaders op nationaal niveau aanzienlijk inperkte.

Nog geen tien jaar na de daadwerkelijke invoering van de euro bleek, met de eurocrisis en de gevolgen daarvan, dat het opgezette model niet werkte.⁹ De EMU diende dan ook versterkt te worden. Ter versterking van de muntunie is onder andere het toezicht op het nationaal economisch en budgettair beleid door de EU-instellingen aanzienlijk verscherpt, zoals hiervoor al is opgemerkt. In een doorlopende cyclus wordt door de lidstaten gerapporteerd over het nationaal begrotingsbeleid en wordt hierop door de EU-instellingen toezicht gehouden.

Dit versterkte toezicht heeft tot gevolg dat niet alleen de budgettaire kaders aanzienlijk zijn ingeperkt, waarvan Brenninkmeijer bij de totstandkoming van de EMU al had geconstateerd dat dit het budgetrecht uitholt,¹⁰ maar de EU-instellingen kijken ook steeds meer mee met het nationaal economisch en begrotingsbeleid en geven, waar zij dat nodig achten, beleidsaanbevelingen. De vraag is vervolgens in hoeverre het parlement nog wezenlijke invloed kan uitoefenen op het (begrotings)beleid van de regering als de EU-instellingen hier in toenemende mate invloed op uitoefenen. Dit leidt tot de centrale vraagstelling van deze studie:

Hoe kan de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij de besluitvorming over de begroting worden beoordeeld in het licht van het Europees economisch bestuur?

Om deze vraag te beantwoorden, zal ik eerst het budgetrecht in kaart brengen en beschrijven hoe de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting in het Nederlandse parlementaire stelsel is vormgegeven. Centraal daarbij staat de verhouding tussen de regering en het parlement. Bij de besluitvorming over de begroting speelt de politieke praktijk en hoe het parlement en de regering feitelijk invulling geven aan het budgetrecht een grote rol.

Om het budgetrecht in kaart te brengen, zal ik eerst ingaan op het ontstaan van het budgetrecht en de ontwikkeling ervan. Hierna ga ik in op de constitutionele context: artikel 105 Grondwet, de werking van het parlementaire stelsel en de instrumenten die het parlement heeft om invulling te geven aan zijn budgetrecht. Hierna wordt uitgebreid ingegaan op het

8 Crockett 1994, p. 176-183. Zie verder paragraaf 4.2.2.

9 Zie voor de eurocrisis en de oorzaken ervan paragraaf 4.2.6.

10 Brenninkmeijer 1997. Zie ook Besselink 2005.

Europees economisch bestuur. Dit betreft het geheel van regels en procedures dat het toezicht op en de coördinatie van het nationaal economisch en budgettair beleid bewerkstelligt. Daarbij wordt ingegaan op onder andere de besluitvormingsprocedures in EU-verband en de parlementaire betrokkenheid hierbij. Vervolgens kijk ik naar de gevolgen van het Europees economisch bestuur voor de besluitvorming over de begroting in Nederland. In het verlengde hiervan zie ik hoe het parlement, in het licht van het Europees economisch bestuur, betrokken is bij de besluitvorming over de begroting. Als laatste zal ik een antwoord formuleren op de vraag hoe deze betrokkenheid van het parlement kan worden beoordeeld.

1.3 AFBAKENING EN VERANTWOORDING

Het onderzoek is verricht aan de hand van een literatuurstudie, bestudering van de regelgeving, relevante jurisprudentie, onderzoeksrapporten en parlementaire documenten. Daarnaast heb ik interviews afgenomen met deskundigen in het werkveld. Het doel van de interviews was om mijn analyses te toetsen en in (een bredere) context te plaatsen. De interviews vormen dan ook geen zelfstandige bron van informatie.

Dit is een in eerste plaats staatsrechtelijke studie en betekent dat het onderzoek primair is verricht vanuit een juridisch oogpunt. Omdat deze studie ook een grote politieke component heeft is waar relevant geput uit politologische literatuur. Ook is er, met name voor het in kaart brengen van de historie van het budgetrecht en de geschiedenis van de EMU, een beroep gedaan op geschiedkundige literatuur. Daarnaast speelt het terrein van de openbare financiën een rol in deze studie. Waar relevant is een beroep gedaan op literatuur op dit terrein.

Dan nog een aantal opmerkingen over de beperkingen van deze studie. Het hoofdstuk over het Europees economisch bestuur richt zich op de maatregelen die betrekking hebben op het toezicht in EU-verband op het economisch beleid en begrotingsbeleid van de lidstaten. Dat wil zeggen dat dit hoofdstuk is gericht op het begrotingstoezicht, het toezicht op het macro-economisch beleid, de economische beleidscoördinatie en de conditionele financiële assistentie. Het monetaire beleid en de maatregelen van de Europese Centrale Bank (ECB), net als de maatregelen in het kader van de financiële sector, zoals de bankenunie en de kapitaalmarktenunie, maken geen deel uit van deze studie en zullen, waar relevant, enkel worden genoemd in het kader van de ontwikkelingen in de EMU. Daarnaast worden alleen die maatregelen besproken die van toepassing zijn op de eurozone.

Het Europees economisch bestuur en de daaruit voortvloeiende regels worden als uitgangspunt genomen in deze studie en worden dan ook *top down* bekeken. Dit betekent dat slechts in heel beperkte mate wordt ingegaan op de wenselijkheid van de maatregelen op EU-niveau en de vraag in

hoeverre deze maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan een 'volwaardige' EMU. Ook wordt in het kader van deze studie slechts beperkt stilgestaan bij de effectiviteit van de maatregelen en de vraag of de maatregelen wel het gewenste of bedoelde effect hebben.

Als laatste nog het volgende: het Europees economisch bestuur is nog altijd in ontwikkeling en daarmee ook de ontwikkelingen op nationaal niveau die in reactie daarop worden genomen. Deze studie is dan ook een momentopname van de op dit moment geldende regels en procedures. Dit geldt zowel voor het Europees economisch bestuur als voor de politieke praktijk. Waar mogelijk wordt kort stilgestaan bij eventueel toekomstige ontwikkelingen.

1.4 OPBOUW

In hoofdstuk 2 staat de ontwikkeling van het budgetrecht centraal en de machtsstrijd tussen de regering en het parlement over de inkomsten en uitgaven van het Rijk. Er wordt teruggegrepen op de oorsprong van het budgetrecht, het recht van de volksvertegenwoordiging om in te stemmen met de bede en vervolgens hoe het budgetrecht zich heeft ontwikkeld aan de hand van constitutionele veranderingen en de politieke praktijk. De ontwikkeling van het budgetrecht is relevant voor het interpreteren en waarderen van het budgetrecht zoals neergelegd in artikel 105 Grondwet.

In hoofdstuk 3 wordt eerst ingegaan op het aangrijpingspunt van het budgetrecht: de begroting. Aan de totstandkoming van de begroting worden verschillende eisen gesteld. Deze begrotingsbeginselen kunnen worden gezien als de invulling van artikel 105 Grondwet. Vervolgens wordt het (grond)wettelijk kader van het budgetrecht geschetst dat het budgetrecht normeert. Artikel 105 Grondwet en de Comptabiliteitswet, die nadere eisen stelt aan de regels omtrent het beheer van de financiën van het Rijk, worden besproken tegen de achtergrond van de begrotingscyclus, de feitelijke begrotingsprocedure. Daarnaast wordt stilgestaan bij het parlementaire stelsel en de instrumenten die het parlement kan gebruiken om invulling te geven aan het budgetrecht. Aan het eind van het hoofdstuk wordt stilgestaan bij het begrip betekenisvolle parlementaire betrokkenheid.

In hoofdstuk 4 staat de Europese dimensie van deze studie centraal: het Europees economisch bestuur. Eerst wordt kort stilgestaan bij de totstandkomingsgeschiedenis van de EMU en de uitgangspunten ervan. Hierna wordt ingegaan op de eurocrisis en de veranderingen die de EMU en het toezicht op het nationaal en economisch beleid van de lidstaten hebben ondergaan naar aanleiding van de eurocrisis. Stilgestaan wordt vervolgens bij de complexiteit van het versterkte Europees economisch bestuur en de veranderingen die het versterkte toezicht hebben op de verhoudingen tussen de instellingen binnen de EU en de verhoudingen tussen het nationaal niveau en het EU-niveau op het gebied van economisch en budgettair beleid. Vervolgens wordt in meer detail stilgestaan bij het Europees economisch bestuur. Daar-

bij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de procedurele en inhoudelijke verplichtingen die hieruit voortvloeien voor de lidstaten, zoals de vele rapportageverplichtingen, de wijze waarop de besluitvormingsprocedures op EU-niveau plaatsvinden en de betrokkenheid van het Europees Parlement en de nationale parlementen daarbij.

Na de beschrijving van het budgetrecht en het Europees economisch bestuur wordt in hoofdstuk 5 en 6 geanalyseerd wat de gevolgen zijn van het Europees economisch bestuur voor het budgetrecht en de betekenisvolle betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting. Hoofdstuk 5 en 6 hebben enige overlap. Hoofdstuk 5 richt zich op de vraag in hoeverre het versterkte Europese toezichtkader gevolgen heeft voor de wijze waarop de begroting tot stand komt en de wijze waarop over de begroting wordt besloten. Hoofdstuk 6 richt zich vervolgens specifiek op de vraag hoe de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting wordt beïnvloed.

In hoofdstuk 7 worden de resultaten samengevat er wordt er een antwoord geformuleerd op de centrale vraagstelling.

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staat de ontwikkeling van het budgetrecht centraal. De ontwikkeling van het budgetrecht is relevant voor het interpreteren en waarderen van het budgetrecht, zoals neergelegd in artikel 105 Grondwet (zie daarvoor hoofdstuk 3). Er wordt in dit hoofdstuk teruggegrepen op de oorsprong van het budgetrecht, het recht van de volksvertegenwoordiging om in te stemmen met de bede en vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkeling van het budgetrecht aan de hand van constitutionele veranderingen en de politieke praktijk.

2.2 PERSOONLIJKE INWILLIGING

Het begin van de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën hangt samen met de vorming van de Nederlandse staat.¹ De vorming van de Nederlandse staat begint rond de tiende en elfde eeuw met het ontstaan van leenstaatjes. Deze leenstaatjes stonden onder leiding van de landsheer (een graaf, hertog of bisschop) die oorspronkelijk ambtenaar van de Koning was. Als snel werden deze leenstaatjes erfelijk en groeiden uit tot zelfstandige vorstendommen.² De landsheer, de plaatselijke vorst, kreeg langzamerhand ook eigen bevoegdheden die oorspronkelijk aan de Koning toebehoorden, zoals rechtspraak, wetgevende taken en het recht om tol te heffen.

Die eigen bevoegdheden van de landsheer vroegen echter om extra inkomsten, naast de inkomsten die zij verkregen uit hun eigen domeinen, zoals door tolheffing. De landsheren vroegen daarom om een extra (vrijwillige) bijdrage aan hun onderdanen, veelal in ruil voor privileges.³ Deze bijdrage werd de bede genoemd⁴ en was als het ware een belastingheffing. De bede kon onderscheiden worden in de gewone bede en de buitengewone bede.

1 Over de vorming van de Nederlandse staat zie uitgebreid de literatuurverwijzingen in Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 117 noot 1.

2 Fruin/Colenbrander 1980, p. 10 en Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 117-118.

3 Grapperhaus 1984, p. 21.

4 Het woord *petitie*, *botting* of *schot* was ook gangbaar. Zie respectievelijk Grapperhaus 1984, p. 21 en Fruin/Colenbrander 1980, p. 39.

De gewone bedde werd jaarlijks geheven en werd al snel geïnd als vaste bijdrage.⁵ De buitengewone bedde was een bijzondere bijdrage die werd geheven bij bijzondere gelegenheden zoals bij het huwelijk van de zoon van de landsheer of als er sprake was van nood van het land.⁶ Hoewel deze buitengewone bedde (in vorm) vrijwillig was, kon deze eigenlijk niet worden geweigerd zolang de landsheer niet meer vroeg dan strikt noodzakelijk – de zogenoemde *justa causa* – waarmee het recht van de landheer op de bijdrage vast kwam te staan.⁷

2.3 MEDEBESTEMMING

2.3.1 Toenemende invloed van de Staten

In de dertiende eeuw kwamen de vorstendommen van de landsheren in toenemende mate in handen van het Bourgondische huis en groeiden uit tot grotere territoria – de latere gewesten en weer later de provinciën.⁸ Tegelijkertijd was er sprake van verzelfstandiging van de steden en werden de standen steeds invloedrijker, mede als gevolg van de verkregen privileges. Instemming met de buitengewone bedde gebeurde door de vertegenwoordigers van de standen in de gewesten die bijeenkwamen in de Staten.⁹ Volgens Fruin lag de kracht van de Staten dan ook in het al dan niet toestaan van de vrijwillige bedde.¹⁰

Na 1462 ontstond de gewoonte om het verkrijgen van toestemming voor de bedde voor te leggen aan de gezamenlijk opgeroepen bijeenkomst van de Staten – de Staten-Generaal – en niet meer aan de Staten persoonlijk.¹¹ Deze gezamenlijke bedde werd vervolgens via een verdeelsleutel verdeeld over de gewesten.¹² Deze gebeurtenissen, waarin de vorst een gezamenlijke bedde voorlegt aan de Staten, ziet Warmelink als de oorsprong van het budget-

5 Fruin/Colenbrander 1980, p. 39.

6 Ydema 1997, p. 152-153. Nood van het land was overigens wel een rekbaar begrip. Zie Ydema 1997, p. 155.

7 Ydema 1997, p. 153-155 en Grapperhaus 1984, p. 25. De bedde werd overigens niet op alle onderdanen gelijkelijk opgelegd. Sommige onderdanen, zoals clerici, waren (tijdelijk) vrijgesteld van de (buitengewone) bedde. De lasten werden verder naar draagkracht verdeeld. Zie Ydema 1997, p. 158-163.

8 Fruin/Colenbrander 1980, p. 15 en Janse de Jonge 1993, p. 394.

9 Fruin/Colenbrander 1980, p. 44-49.

10 Fruin/Colenbrander 1980, p. 44. Volgens Fruin zou het bijeenroepen van de Staten in onbruik zijn geraakt ware het niet voor het recht om over de bedde te beslissen. Fruin/Colenbrander 1980, p. 49.

11 De oudste bekende bijeenkomst voor een gezamenlijke bedde was in 1465. Zie Fruin/Colenbrander, p. 105.

12 Grapperhaus 1984, p. 11 en 23.

recht.¹³ Hoewel men hier feitelijk nog niet kan spreken van het budgetrecht wordt hier wel in de basis de bevoegdheid neergelegd voor de Staten-Generaal om te bepalen of er belastingen mogen worden geheven en vervolgens met welk doel. Dit recht om in te stemmen met belastingen vormt dan ook het fundament waaruit het budgetrecht is gegroeid.¹⁴

In 1543 kwamen de Nederlanden in handen van één vorst: Karel V.¹⁵ Onder de Bourgondisch-Habsburgse regering stegen de overheidsuitgaven snel, onder andere door de vele oorlogen die werden gevoerd.¹⁶ Hierdoor moest de vorst in toenemende mate een beroep doen op het heffen van de buitengewone bedde die bovendien steeds omvangrijker werd.

2.3.2 'No taxation without representation'

Het algemene streven naar centralisatie en uniformering van Filips II, de zoon van Karel V en koning van Spanje en de Nederlanden, stuitte in alle Staten van de Nederlanden steeds meer op verzet. Dit zou immers betekenen dat de Staten een deel van hun verworven macht zouden verliezen. De bijeenkomsten van de Staten-Generaal verdwenen in de tweede helft van de zestiende eeuw omdat Filips II vreesde voor een opstand in de Staten-Generaal tegen zijn bewind. In toenemende mate kwamen de Nederlanden in verzet tegen Filips II, waarbij de geloofsvervolging een grote rol speelde.¹⁷ Na de beeldenstorm in 1566 werd hertog Alva door Filips II naar Nederland gestuurd,¹⁸ aanvankelijk om de oproer te onderdrukken.¹⁹ Filips II instrueerde Alva om meer belastingen te innen – het Rijk had dringend geld nodig – en kreeg de instructie mee daarbij geen rekening te houden met de lokale privileges.²⁰ Onder leiding van hertog Alva werden de bijeenkomsten van de Staten-Generaal weer hervat.²¹

13 Daarbij maakt Warmelink, terecht, wel een aantal kanttekeningen: ten eerste was geen sprake van een begroting van uitgaven waaraan de Staten hun goedkeuring moesten geven, er kan dan ook beter van belastingrecht worden gesproken. Ten tweede mocht de bedde niet geweigerd worden als de vorst niet meer vroeg dan strikt noodzakelijk. Ten derde was er geen sprake van een eenheid en waren de Staten-Generaal slechts een vergadering van afzonderlijke Staten die stemden met last en ruggespraak. Warmelink 1993, p. 10 en 11.

14 Zie ook Buys 1883, p. 645. Bovendien tonen deze gebeurtenissen volgens Van Caenegem aan dat het verschaffen van financiële middelen aan de vorst, naast het fungeren als klankbord voor de vorst, een van de overwegende redenen is geweest waarom de Staten-Generaal is opgericht. Van Caenegem 1995, p. 85.

15 In 1548 werden de Nederlanden als één geheel aan het Duitse Rijk verbonden. Fruin/Colenbrander 1980, p. 9 en 20.

16 Grapperhaus 1984, p. 23.

17 Fruin/Colenbrander 1980, p. 154-155.

18 Filips II regeerde vanuit Spanje. Margaretha van Parma heerste, tot de komst van Alva, als landvoogdes over Nederland.

19 Maar nog voordat Alva de Nederlanden bereikte was de rust al hersteld. Grapperhaus 1984, p. 81-83.

20 Ydema 1997, p. 195 en 196.

21 Fruin/Colenbrander 1980, p. 108.

Alva deed verschillende pogingen tot het invoeren van algemene en permanente belastingen, waarvan de tiende penning de meeste weerstand opriep. De tiende penning, een heffing van 10%, zou worden geheven als permanente belasting op de verkoop van roerende goederen (een omzetbelasting).²² Deze invoering van algemene belastingen konden de Staten echter niet accepteren. Ze zouden er iedere controle over het landsbestuur mee verliezen en zagen bovendien in dat de opbrengsten niet allemaal besteed zouden worden in het belang van de belastingbetaler.²³

De vasthoudende tegenstand in Nederland tegen het absolutistische en centralistische fiscale optreden van Alva wees er volgens Veenendaal op dat in Nederland de gedachte overheerste dat de onderdanen alleen konden worden belast als zij daartoe hadden ingestemd.²⁴ Volgens Grapperhaus ging deze strijd dan ook eigenlijk over de verdeling van de zeggenschap tussen de vertegenwoordigers van de gewesten en de vorst.²⁵

In 1579 sloten de gewesten van Noord-Nederland een verdedigingsverdrag – de Unie van Utrecht – welke later zou gelden als de Grondwet van de Republiek. In de Unie werd een bepaling opgenomen voor het invoeren van algemene belastingen,²⁶ maar deze werden uiteindelijk niet doorgevoerd. De invoering van algemene belastingen bleef achterwege tot 1805. In 1581 werd Filips II afgezworen.²⁷

2.3.3 De Republiek

Na verschillende pogingen om een nieuwe vorst te vinden aanvaardden de zeven gewesten uiteindelijk in 1588 zelf de soevereiniteit.²⁸ De Republiek der Verenigde Nederlanden was geboren.²⁹ Er werden geen algemene belastingen ingevoerd, zoals was neergelegd in de Unie van Utrecht. De inkomsten van de Republiek werden onder andere geïnd via een quotenstelsel dat was gebaseerd op provinciale belastingen.³⁰ Elk gewest kon zelf bepalen hoe zij de belastingen inden.³¹ Vanaf 1593 tot 1796 is de Staten-Generaal onafgebroken bijeen. Er was echter geen sprake van een eenheid, de Staten-

22 Ydema 1997, p. 197 en 198.

23 Ydema 1997, p. 196 en 202. Alva had zich ook voorgenoemen om een deel van de opbrengsten te gebruiken voor de uitbouw van het Spaanse wereldrijk.

24 Veenendaal 1994, p. 133.

25 Grapperhaus 1989, p. 200 en 202.

26 Artikel V Unie van Utrecht. Zie ook Fruin/Colenbrander, 1980, p. 171-172.

27 Fruin/Colenbrander 1980, p. 169.

28 Fruin/Colenbrander 1980, p. 174.

29 Holland, Zeeland, Utrecht, Gelderland, Overijssel, Friesland en Groningen. Ook Drenthe aanvaardde de soevereiniteit, maar werd niet vertegenwoordigd in de Staten-Generaal.

30 De andere inkomsten van de Republiek bestonden uit de generaal opgebrachte in- en uitvoerrechten (de zogenaamde convoien en licenten), de inkomsten uit de Generaliteitslanden (de bijzondere provincies) en de toevallige inkomsten. Janse de Jonge 1993, p. 408-409.

31 Veenendaal 1994, p. 117.

Generaal was voornamelijk een bijeenkomst van de afgevaardigden van de Staten. De afgevaardigden waren gebonden aan de wensen uit hun gewest. Bovendien was eenparigheid van stemmen vereist bij het vaststellen van de financiële bijdragen, die overigens per gewest verschilden.³²

Er heeft lange tijd strijd gewoed tussen de gewesten over de verdeling van de quoten. Deze werd in eerste instantie vastgesteld op basis van de inkomsten uit de provinciale belastingen. Vooral voor de gewest Holland betekende dit dat het opdraaide voor meer dan de helft van de kosten. Uiteindelijk werd over de verdeling van de quoten in 1616 overeenstemming bereikt.³³

Het algemeen bestuur was in handen van de Raad van State die de inkomsten beheerde. De Raad kwam jaarlijks met een uitgavenvoorstel – de generaliteitspetitie³⁴ – dat ter bekrachtiging werd voorgedragen aan de Staten-Generaal.³⁵ Dit voorstel bevatte een overzicht van de verdeling van de lasten per provincie. Bekrachtiging van het voorstel betekende dat de Raad van State de gelden mocht innen. Van directe autorisatie voor het doen van uitgaven was nog geen sprake.³⁶ Het toezicht op het financieel beheer werd uitgevoerd door de Generaliteitsrekenkamer.³⁷

De Republiek had door de vele oorlogen in de zeventiende eeuw een grote schuld opgebouwd. In de achttiende eeuw werd duidelijk dat het financiële systeem, in het bijzonder het quotensysteem, niet werkte. Zo betaalden niet alle gewesten hun quote.³⁸ Ook de convoeien en licenten – in- en uitvoerrechten – werden niet naar behoren vastgesteld en geïnd.³⁹ Een poging tot het herziening van het quotensysteem eind achttiende eeuw leidde uiteindelijk tot een kleine aanpassing ervan.

32 Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 124-125.

33 Janse de Jonge 1993, p. 409.

34 De generaliteitspetitie zou later vergezeld gaan van de staat van oorlog, een soort memorie van toelichting, waarin meer duidelijkheid werd gegeven over de kosten van het leger voor de provinciën.

35 Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 126-127.

36 Dit betekende echter wel een indirecte autorisatie voor het doen van uitgaven. Warmelink 1993, p. 13.

37 In 1607 werd overeenstemming bereikt over een instructie voor de Generaliteitsrekenkamer. In 1608 begon de Generaliteitsrekenkamer haar werkzaamheden. Huussen Jr. 1989, p. 69.

38 De provincie Holland nam veelal de last van de andere provinciën over.

39 De Fruin/Colenbrander 1980, p. 314-316.

2.4 VERANTWOORDING

2.4.1 Invoering van het jaarlijkse budgetrecht

In de periode die volgt, vinden achter elkaar verschillende veranderingen in het staatsbestel plaats. Deze periode heeft aanzienlijke gevolgen gehad voor de ontwikkeling van het budgetrecht: in 1798 wordt het jaarlijkse budgetrecht ingevoerd en er wordt een algemeen belastingstelsel ingevoerd in 1805.

Met de Bataafse revolutie van 1795 – na de komst van de Franse revolutionairen – werd de ontwikkeling naar de eenheidsstaat ingezet. Van 1795 tot 1798 gold in de Bataafse Republiek korte tijd een Reglement. In 1798 trad de Staatsregeling in werking waarmee een eind kwam aan de financiële autonomie van de gewesten. De nationale overheid nam taken over van de lokale en provinciale overheden en diende begrotingen aan de volksvertegenwoordiging voor te leggen en diende verantwoording af te leggen over de uitgaven. De weg werd langzaam geopend voor de invoering van algemene belastingen, de vrees om Statelijke privileges te verliezen werd met het overleggen van de begroting minder van belang. In deze Staatsregeling werd vastgelegd dat het Vertegenwoordigend Lichaam, het parlement, over de jaarlijkse begroting besloot en het Uitvoerend Bewind aan het Vertegenwoordigend Lichaam verantwoording aflegde voor de uitgaven. Dit kan gezien worden als een eerste constitutionele verankering van het budgetrecht.⁴⁰

2.4.2 Invoering van het algemeen belastingstelsel

Deze Staatsregeling bleek echter een te grote breuk met het verleden.⁴¹ In 1801 – na een door Frankrijk gesteunde staatsgreep – werd in de nieuwe Staatsregeling grotendeels teruggekeerd naar de situatie van financiële autonomie van de gewesten.

In de Staatsregeling van 1805 kwam het beginsel van de eenheidsstaat weer terug. De Bataafse Republiek stond nu onder leiding van raadspensionaris Schimmelpenninck, benoemd onder rechtstreekse Franse bemoeienis door keizer Napoleon. Onder deze Staatsregeling stemde de volksvertegenwoordiging in met de invoering van een stelsel van algemene belastingen. Hoewel er nog geregeld buitengewone financiële maatregelen nodig waren als aanvulling op de gewone inkomsten uit het algemeen belastingstelsel, betekende de invoering van algemene belastingen een breuk met het oude stelsel van incidentele belastingheffing. In tegenstelling tot incidentele belastingheffing stond bij de algemene belastingheffing niet bij voorbaat vast

⁴⁰ Janse de Jonge 1993, p. 342-343.

⁴¹ Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 132. De jaarlijkse begroting bleef tot 1814 echter gewoon in gebruik.

met welk doel het geld geïnd werd. Alleen bij nieuwe belastingen werd de instemming van de Staten gevraagd.⁴² Om zeggenschap te behouden over de gelden diende de uitvoerende macht verantwoording af te leggen over de geïnde gelden en mocht deze de geïnde gelden aan geen ander doel besteden dan vooraf door de wetgever bepaald via de begroting.

De invoering van het algemeen belastingstelsel betekende dat het budgetrecht voor het eerst duidelijk werd onderscheiden van het belastingrecht en lijkt bovendien een eerste aanzet tot het ontstaan van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid te betekenen.⁴³ Volgens Buys diende het budgetrecht er dan ook vooral toe om het belastingrecht meer kracht bij te zetten.⁴⁴

2.5 CONSTITUTIONELE VERANKERING

In 1806 werd het Koninkrijk Holland uitgeroepen door keizer Napoleon. Zijn broer Lodewijk Napoleon werd benoemd als koning van het Koninkrijk. Dit was echter van korte duur. In 1810 werd het Koninkrijk Holland bij het Franse Keizerrijk ingelijfd. In 1813 kreeg Nederland zijn onafhankelijkheid terug.

Nadat Nederland zijn onafhankelijk terug had gekregen, bleef veel behouden zoals dat tot stand was gekomen onder de Franse overheersing.⁴⁵ In de Grondwet van 1814 werd de zelfstandige eenheidsstaat gevestigd met één centrale staatsschuld en één belastingstelsel en met behoud van het budgetrecht. De Grondwet van 1814 was gebaseerd op de schets van de grondwet van Van Hogendorp. In 1815 kwam een nieuwe grondwet tot stand na de vereniging van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden – op basis van de Grondwet van 1814. Het Koninkrijk der Nederlanden stond onder leiding van Koning Willem I. Wat betreft het budgetrecht vonden er in de Grondwet van 1815 enkele wijzigingen plaats ten opzichte van de Grondwet van 1814.⁴⁶

De financiën van het Rijk werden centraal beheerd, met één staatsschuld en één belastingstelsel. Volgens de Grondwet van 1815 kwam het opperbestuur van de financiën toe aan de Koning.⁴⁷ Het parlement – de Eerste en Tweede Kamer – was toegerust met het budgetrecht. Het parlement dien-

42 De Bosch Kemper 1865, p. 496.

43 Volgens Fukuyama is de Whig geschiedenis correct in haar conclusie dat het heffen van belastingen de primaire drijfkracht achter het ontstaan van politieke verantwoordelijkheid is. Fukuyama toont dit aan door onder andere in te gaan op de geschiedenis van Engeland en het ontstaan van politieke verantwoordelijkheid aldaar. Fukuyama 2011, p. 326, 332-333, 428-431. Deze theorie kan men grotendeels ook van toepassing verklaren op de situatie in Nederland.

44 Buys 1883, p. 645.

45 Janse de Jonge 1993, p. 423.

46 Janse de Jonge 1993, p. 348-349.

47 Artikel 61 Grondwet 1815.

de in te stemmen met de uitgaven.⁴⁸ Hoewel er nog werd gesproken van ‘inwilligen’ werd de begroting van uitgaven in de praktijk jaarlijks bij wet vastgesteld. De wetgevende macht werd uitgeoefend door de Koning en de Staten-Generaal gezamenlijk.⁴⁹ In de Grondwet van 1814 was bepaald dat de begroting bestond uit een constant deel dat voor ‘eeuwig’ gelding had en een variabel deel dat jaarlijks mede moest worden vastgesteld door de Staten-Generaal. In de Grondwet van 1815 werd deze bepaling aangepast. Er was niet langer sprake van een constant deel dat ‘eeuwig’ gelding had. De begroting werd nu gesplitst in een gewoon, tienjaarlijks goed te keuren, deel⁵⁰ en een buitengewoon, jaarlijks goed te keuren, deel.⁵¹ Het parlement diende ook de middelen goed te keuren waarmee de uitgaven werden gedekt.⁵² Deze middelen werden voor hetzelfde tijdvak vastgesteld als de uitgaven.⁵³ Dit betrof zowel de gewone middelen, de belastingen, als de buitengewone middelen, de leningen.

Aanvankelijk dacht men overigens in de middelenwet – de wet waarin de inkomsten tot dekking van de uitgaven werden aangewezen – een machtiging te vinden voor het heffen van belastingen. Later echter werd algemeen de gedachte aangenomen dat belastingen geheven werden op basis van algemene belastingwetten.⁵⁴

De Koning deed jaarlijks verslag van het gebruik van de middelen.⁵⁵ Tevens werd de Algemene Rekenkamer – die in 1814 was opgericht – belast met het jaarlijks opmaken en afwikkelen van de rekeningen.⁵⁶ Ook was de Algemene Rekenkamer belast met het goedkeuren van de betalingen voordat er uitgaven konden worden gedaan. De taak van de Algemene Rekenkamer was vastgelegd in de Instructiewet van 1814.⁵⁷

2.5.1 Beperking van het budgetrecht

Hoewel het parlement toegerust was met het budgetrecht was dit recht beperkt doordat de begroting gesplitst was. Deze splitsing had tot gevolg dat de Koning op de gewone, tienjaarlijkse, begroting zoveel mogelijk posen plaatsten om zich voor een heel aantal jaren achtereenvolgens van de gelden te verzekeren, zonder dat deze ieder jaar ter discussie werden gesteld door het parlement. Dit leidde er echter toe dat het parlement tot driemaal toe de tienjaarlijkse begroting, die in 1819 voor het eerste werd ingediend, ver-

48 Artikel 121 Grondwet 1815.

49 Artikel 105 Grondwet 1815.

50 Artikel 123 Grondwet 1815.

51 Artikel 126 Grondwet 1815.

52 Artikel 124 Grondwet 1815.

53 Vanaf 1816 gaat de begroting van uitgaven altijd gepaard met een begroting van inkomsten. Frischtly/Van der Voort 1994, p. 11.

54 Oud 1970, p. 485-486.

55 Artikel 128 grondwet 1815.

56 Artikel 202 Grondwet 1815.

57 Wet van 9 juli 1814, *Stb.* 1814, 76.

wierp. Uiteindelijk plaatste de Koning een heel aantal posten van de tienjaarlijkse op de jaarlijkse begroting.⁵⁸ Daarnaast bevatte de begroting weinig specificaties, wat de controle belemmerde.

Het parlement had veel kritiek op de financiële politiek van Willem I – die een grote stempel drukte op de financiën. De kritiek richtte zich met name op de grote uitgaven van de regering en het gebrek aan informatie en transparantie over de financiën.⁵⁹ Deze kritiek leidde er uiteindelijk toe dat Koning Willem I een zo groot mogelijk deel van de staatsfinanciën uit het zicht van het parlement wilde houden, en slaagde daar ook in. Het parlement leek zich hier aanvankelijk – tot de financiële crisis van 1839 – bij neer te leggen.⁶⁰ Hierdoor werd het budgetrecht nog verder beperkt.

2.5.2 Amortisatie-Syndicaat

De oprichting van het Amortisatie-Syndicaat was tussen 1822 en 1830 een van de belangrijkste instrumenten van de Koning om de staatsfinanciën zoveel mogelijk te onttrekken aan het zicht van het parlement.⁶¹ Er was immers geen bepaling in de wet of Grondwet die eiste dat de begroting *alle* uitgaven omvatte. Een deel van de uitgaven en inkomsten werden ten laste gebracht van een zelfstandig lichaam, het Amortisatie-Syndicaat, ingesteld in 1822.⁶² De buitengewone, jaarlijkse, begroting werd voortaan in twee delen gesplitst: een deel ten laste van de Staat en een niet openbaar deel ten laste van het Amortisatie-Syndicaat.⁶³

Het Amortisatie-Syndicaat dat voorzag in een samenvoeging van de Amortisatiekas⁶⁴ en het Syndicaat der Nederlanden,⁶⁵ had met name tot taak om (buitengewone) kredieten – leningen – te verschaffen aan de Staat en om de nationale schuld te verminderen.⁶⁶ De wet tot oprichting van het Amortisatie-Syndicaat bepaalde over welke middelen het Amortisatie-Syndicaat

58 De Bosch Kemper 1868, p. 543.

59 De Bosch Kemper 1868, p. 534.

60 Oud 1967a, p. 262. De samenstelling van het parlement heeft hier waarschijnlijk aan bijgedragen: de Eerste Kamer werd benoemd door de Koning en de Tweede Kamer werd gekozen door de Provinciale Staten.

61 Fritschy & Van der Voort 1994, p. 13.

62 Wet van 27 december 1822, *Stb.* 1822, 59. Voor een uitgebreide lezing over het Amortisatie-Syndicaat en de staatsfinanciën onder Willem I, zie de dissertatie van Riemens 1935.

63 Riemens 1937, p. 29-37.

64 In 1814 werd deze aparte kas opgericht ter aflossing van de staatsschuld. Ook in veel andere west-Europese landen werd gebruik gemaakt van een dergelijke kas ten behoeve van amortisatie van de staatsschuld, zoals het Engelse Sinking Fund daterend uit 1716. Riemens 1935, p. 29-37.

65 Het Syndicaat was o.a. belast met de rentebetaling en de aflossing van de leningen. Riemens 1935, p. 39-43.

66 Die tot 1822 alleen maar was toegenomen. Daarnaast had het ook een derde taak namelijk het beheren en uitbetalen van de pensioenen, lijfrenten en wachtgelden. Riemens 1935, p. 74 en 75.

de beschikking had en waartoe deze middelen waren bestemd.⁶⁷ Het Amortisatie-Syndicaat kreeg het recht tot het uitschrijven van leningen. Al snel werden er verschillende buitenwettelijke betalingen verricht en buitenwettelijke leningen aangegaan door het Amortisatie-Syndicaat – obligatieleningen werden bijvoorbeeld bij koninklijk besluit, dus buiten het parlement om, aangegaan.⁶⁸ Hoewel het doel van het Syndicaat was om de staatsschuld te verminderen nam de staatsschuld onder het Amortisatie-Syndicaat alleen maar toe.⁶⁹

Vooraf tussen 1822 en 1830 heeft het Amortisatie-Syndicaat een steeds groter gedeelte van de staatsmiddelen naar zich toegetrokken. Er was geen sprake van een jaarlijkse begroting of rekening van het doen en laten van het Amortisatie-Syndicaat.⁷⁰ Enkel werd eenmaal per jaar aan de Staten-Generaal verslag gedaan van de afbetaling van de staatsschuld en werd er een bedrag vastgesteld dat voor het komende jaar voor de aflossing kon worden bestemd. Verder werden alle handelingen buiten de openbaarheid gedaan en werd slechts eens in de tien jaar bij het vaststellen van de gewone begroting een staat van de bezittingen en de schulden van het Amortisatie-Syndicaat aan de Staten-Generaal overgelegd. Ook de Algemene Rekenkamer had geen zicht op het doen en laten van het Amortisatie-Syndicaat.⁷¹ Het Amortisatie-Syndicaat legde alleen verantwoording af aan de Koning.⁷² Het Amortisatie-Syndicaat werd al naar gelang de behoefte van de schatkist in opdracht van de Koning aangewend.⁷³

Dit was zeer bezwaarlijk met het oog op het budgetrecht, omdat dit betekende dat een groot deel van de staatsfinanciën niet kon worden gecontroleerd door het parlement.⁷⁴ Volgens Buys gaf het parlement hiermee haar 'eersten en heiligsten' plicht, namelijk het toezicht houden op de financiën, prijs.⁷⁵

In 1829 werd de macht van het Amortisatie-Syndicaat bij wet ingeperkt nadat er steeds meer kritiek kwam op het lichaam: het parlement wilde meer inzage in de financiën.⁷⁶ Door een verkeerde toepassing van de wet leverde

67 Riemens 1937, p. 159 en Riemens 1935, p. 110.

68 Zie bijvoorbeeld Riemens 1935, p. 109-113. Dit laatste was met name het geval bij de financiering van grote werken, zoals de aanleg van de Zuid-Willemsvaart, een kanaal van Maastricht tot Den Bosch.

69 Riemens 1935, p. 177-178.

70 Riemens 1937, p. 152-153.

71 Het bijhouden van de nationale schuld was een taak van de Algemene Rekenkamer. Het opnemen en de verantwoording over het aflossen van de leningen werd toevertrouwd aan een kleine commissie binnen de Algemene Rekenkamer die bovendien tot geheimhouding verplicht was. Buist 1989, p. 162.

72 Fritschy & Van der Voort 1994, p. 14.

73 Riemens 1935, p. 139 en Riemens 1937, p. 153.

74 Riemens 1935, p. 81.

75 Buys 1857, p. 68.

76 De Tweede Kamer bracht de kritiek tot uiting door het verwerpen van de tweede tienjaarlijkse begroting die gepaard ging met de staat van het Amortisatie-Syndicaat.

de wet echter niet de gewenste resultaten op.⁷⁷ Hoewel het parlement ook na 1829 bleef volharden in zijn kritiek op het Amortisatie-Syndicaat en de algemene financiële politiek van de Koning, verdween de kritiek op het (onwettige) handelen en de (ongewenste) invloed van het Amortisatie-Syndicaat op de financiën van de Staat meer naar de achtergrond. Dit kwam onder andere door de opstand en afsplitsing van België die voor een groot deel beslag legde op de staatsfinanciën en welke strijd de Koning tot 1839 volhield.⁷⁸

2.5.3 Koloniale financiën

Niet alleen werden delen van de staatsfinanciën onttrokken aan het zicht van het parlement door de oprichting van het Amortisatie-Syndicaat, de Koning had het parlement ook jarenlang informatie onthouden over de inkomsten en uitgaven van de koloniën. De Koning meende dat artikel 60 van de Grondwet – dat hem ‘bij uitsluiting’ het opperbestuur over de bezittingen van de koloniën toeschreef – hem een koloniaal monopolie verschafte.⁷⁹ Jarenlang had de Koning voorschotten genomen op de inkomsten van het Cultuurstelsel van Nederlands-Indië.⁸⁰ Uit de koloniale baten, zoals de inkomsten uit het Cultuurstelsel werden genoemd, werden onder andere de uitgaven ten behoeve van de strijd met België gedekt, buiten medeweten van het parlement om. De koloniale baten vielen echter lager uit dan voorzien. De hierdoor ontstane tekorten werden gedekt met nationale middelen, wederom buiten kennis van de Kamers.⁸¹ En dit was in strijd met het budgetrecht.⁸²

2.5.4 Financiële crisis 1839

De strijd met België, die voor een groot deel beslag legde op de staatsfinanciën en Nederland achterliet met een grote staatsschuld, leidde tot een financiële crisis. Na de jarenlange kritiek op het financiële beleid van de regering en het aan het licht komen van de misstanden met de bestedingen van de koloniale baten barstte in 1839 de (politieke) bom.⁸³ Het parlement uitte zijn ongenoegen door het wetsontwerp, dat een grote geldlening voor de kolo-

77 Riemens 1937, p. 161 en Riemens 1935, p. 180 e.v.

78 Riemens 1935, p. 198-199.

79 Fasseur 1975, p. 1.

80 Het cultuurstelsel was een vorm van overheidslandbouw waarbij het bestuur de bevolking verplichtte om tropische exportproducten te bouwen waarvan de opbrengsten in de Nederlandse schatkist vloeiden, de zogenaamde ‘koloniale baten’. Fasseur 1975, p. XIII. Meer over het cultuurstelsel in de periode 1840-1860: Fasseur 1975.

81 Van Velzen 2005, p. 438.

82 Artikel 121 Grondwet 1815. Ook handelde de Koning in strijd met het in artikel 128 Grondwet neergelegde recht van de Kamers om ingelicht te worden over de besteding van de middelen. Tevens had de Koning geen verslag gedaan aan de Algemene Rekenkamer volgens artikel 202 Grondwet 1815. Van Velzen 2005, p. 439.

83 Fasseur 1975, p. 1, Dölle 1994, p. 13 en Van Velzen 2005, p. 439.

niën bevatte, te verwerpen. De minister van Koloniën stapte op. Nog geen drie dagen later werd het begrotingsvoorstel voor de tienjarige begroting voor 1840 met één stem voor, van de minister van Financiën die destijds lid was van de Tweede Kamer en 50 stemmen tegen verworpen. Ook de minister van Financiën trad af.⁸⁴ De Kamers pleitten voor meer transparantie en openbaarheid, een goed werkend begrotingsstelsel, afschaffing van het Amortisatie-Syndicaat en een vorm van ministeriële verantwoordelijkheid als waarborg tegen onwettige handelingen van de regering.⁸⁵

2.5.5 Grondwet 1840: versterking van het budgetrecht

In 1840 vindt een noodzakelijke grondwetswijziging plaats door de formele afscheiding van België in 1839. Koning Willem I doet in datzelfde jaar afstand van de troon. Koning Willem II wordt de nieuwe Koning. In de nieuwe Grondwet wordt conform de eisen van het parlement de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid en het, eigenlijk belangrijker,⁸⁶ contra-seign neergelegd.

Met de grondwetswijziging van 1840 kwam een einde aan het koloniale monopolie van Willem I. Het parlement diende volgens artikel 59 Grondwet 1840 jaarlijks inzicht te krijgen in de inkomsten en de uitgaven. In de Grondwet van 1840 werd een belangrijke stap gedaan naar één begroting van uitgaven, met de afschaffing van het Amortisatie-Syndicaat.⁸⁷ De eenheid van de begroting werd een leidend begrip. De tienjaarlijkse begroting – die eigenlijk maar een keer is toegepast voor het tijdvak 1820-1829 – werd afgeschaft en de tweejaarlijkse begroting werd ingevoerd (artikel 123 Grondwet 1840). Per departement werd een wetsvoorstel ingediend dat de uitgaven van dat departement bevatte (artikel 125 Grondwet 1840). Elk wetsvoorstel vereiste de ‘inwilliging’ van de Staten-Generaal. Iedere minister moest de begroting van zijn eigen departement verdedigen tegenover de Staten-Generaal. Doordat alle uitgaven per departement in één wetsvoorstel werden opgenomen werd voorkomen dat op grond van een bezwaar tegen één hoofdstuk de gehele begroting moest worden verworpen. Ook de middelen werden in één wet vastgelegd – de wet waarin de inkomsten ter dekking van de uitgaven werden gewezen (artikel 124 Grondwet 1840). Dit bleef praktijk tot 1976, toen de middelenwet werd afgeschaft.⁸⁸ De Koning bood jaarlijks een verslag aan aan de Kamers over de uitgaven (artikel 126 Grondwet 1840).

84 Van Velzen 2005, p. 439.

85 Dölle 1994, p. 14.

86 Zie voor deze stelling: Oud 1967a, p. 264 en Dölle 1994, p. 16.

87 Bij wet van 27 december 1840, *Sib.* 1840, 77. Fievez 1849, p. 21. De bewaking van de eenheid van de begroting kwam ook tot uitdrukking in artikel 123 Grondwet 1840 dat bepaalde dat de begroting bij supplettoire begroting kon worden gewijzigd.

88 Warmelink 1993, p. 30.

In 1841 werd de Instructiewet voor de Algemene Rekenkamer herzien. Deze was in 1814 opgesteld. In de Kamers was veel aandacht voor de herziening – die zich vooral concentreerde rond de vraag of de Algemene Rekenkamer repressief dan wel preventief toezicht moest uitoefenen op de staatsfinanciën.⁸⁹ De toenmalige Instructiewet van 1814 legde het preventieve stelsel neer. De Kamers hadden hier bezwaar tegen. Als de Algemene Rekenkamer immers voorafgaand aan de betaling de uitgave controleert, wordt een oordeel over de wenselijkheid ervan aan de Kamers onttrokken. In de Instructiewet van 1841 werd daarom vastgelegd dat preventieve controle van toepassing was ‘voor zooveel het nut der zake’ dat zou vergen.⁹⁰ Omdat onduidelijk bleef wie dit bepaalde, de regering of de Rekenkamer, stemde de Eerste Kamer tegen het voorstel. In het nieuwe wetsontwerp, dat de goedkeuring kreeg van zowel de Tweede als de Eerste Kamer, werd daarom in artikel 26 opgenomen dat de minister hierover zou beslissen.⁹¹

De gebeurtenissen die hebben geleid tot de financiële crisis in 1839 en de reactie van het parlement daarop zijn van aanzienlijk belang geweest voor de financiën van het Rijk, de omvang van het budgetrecht⁹² en vormen de opmaat tot de constitutionele verankering van het budgetrecht, zoals we dat vandaag de dag nog steeds kennen. Dit moment markeerde volgens Buys dan ook een kloof tussen verleden en toekomst met betrekking tot de positie van het parlement tegenover de regering.⁹³ Bovendien is met deze gebeurtenissen een eerste stap gezet op weg naar de politieke ministeriële verantwoordelijkheid.⁹⁴

Dölle verwoordt dit als volgt: ‘(...) het budgetrecht is het moederrecht van het parlement, zonder welke vele andere instituten en bevoegdheden niet zouden hebben kunnen ontstaan’.⁹⁵

2.5.6 Grondwet 1848: verdere uitbreiding van de bevoegdheden van het parlement

De grondwetswijziging van 1840 bleek te beperkt voor het parlement. De veroverde macht van het parlement op de regering kwam onvoldoende tot uiting in de Grondwet. Na een mislukte poging tot het wijzigen van de Grondwet via een initiatiefvoorstel van de ‘Negenmannen’, eind 1844, bleek

89 Cramer 1989, p. 207-208.

90 Artikel 25 Instructiewet 1841.

91 *Kamerstukken II 1840-1841*, XVII, nr. 9.

92 Zie ook Dölle 1994, p. 14.

93 Buys 1857, p. 132. Met dit begrotingsdebat in 1839 kwam er volgens Van Velzen een einde aan het monopolie van de Koning op de uitleg van de Grondwet. Van Velzen 2005, p. 439.

94 Zie voor deze stelling ook Oud 1967b, p. 5. Anders zie De Bosch Kemper die in deze gebeurtenissen de ‘geboorte’ van de ministeriële verantwoordelijkheid ziet. De Bosch Kemper 1875, p. 129.

95 Dölle 1994, p. 14.

de Koning Willem II in 1847 toch bereid tot een grondwetswijziging. In september 1848 werd ingestemd met de regeringsvoorstellen.⁹⁶

De omvang van het budgetrecht en de rol van het parlement in de staatsfinanciën werden met de grondwetswijziging van 1848 wederom uitgebreid. Tot op heden is het grondwettelijk budgetrecht zoals neergelegd in de Grondwet van 1848 niet meer wezenlijk veranderd.⁹⁷ Daarnaast werd ook de politieke ministeriële verantwoordelijkheid neergelegd in artikel 53.⁹⁸

De positie van het parlement ten aanzien van de staatsfinanciën werd versterkt doordat de jaarlijkse begroting werd ingevoerd. Die bovendien *alle* uitgaven van het Rijk diende te bevatten en ook de middelen tot dekking aanwees. Voor het eerst kwam duidelijk het legaliteitsbeginsel naar voren: de begroting werd bij wet vastgesteld (artikel 119 Grondwet 1848).⁹⁹ Het recht om veranderingen aan te brengen in de begroting met de invoering van het recht van amendement¹⁰⁰ voor de Tweede Kamer betekende ook een uitbreiding van het budgetrecht. Daarnaast werd de Tweede Kamer uitgerust met het recht van enquête.¹⁰¹ Het recht op inlichtingen werd voor beide Kamers neergelegd in de Grondwet.¹⁰² Het directe (census) kiesrecht werd ingevoerd voor de verkiezingen van de Tweede Kamer.¹⁰³ De leden van de Eerste Kamer werden niet meer aangewezen door de Koning maar werden gekozen door de Provinciale Staten.¹⁰⁴

In artikel 122 Grondwet 1848 werd vermeld dat er jaarlijks verantwoording moest worden afgelegd over de uitgaven en de inkomsten aan de hand van de door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening. Er werd nog niet gesproken van verantwoording aan de Staten-Generaal, maar verantwoording moest worden afgelegd aan de wetgevende macht. Pas met de grondwetswijziging van 1983 is wetgevende macht vervangen door Staten-Generaal. Met artikel 122 Grondwet 1848 werd uiting gegeven aan het repressieve stelsel – de Algemene Rekenkamer zou de uitgaven achteraf controleren, waarop de ministers (comptabele) verantwoording zouden afleggen over de rekening aan de wetgevende macht. Een strijd die het parlement bij de totstandkoming van de Instructiewet van 1841 – die uiting gaf aan het preventieve stelsel – nog hadden verloren, zie paragraaf 2.5.6. De Instructiewet van 1841 bleef echter van kracht waardoor de Grondwet en de

96 Bannier 1935, p. 394-397.

97 Met de Grondwetswijziging van 1983 hebben wel wijzigingen plaatsgevonden, maar dit betroffen voornamelijk redactionele wijzigingen.

98 Zie verder over de (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid paragraaf 2.5.8.

99 In de Grondwetten van 1814, 1815 en 1840 werd nog gesproken van 'inwilliging' door het parlement.

100 Artikel 107 Grondwet 1848.

101 Artikel 90 Grondwet 1848.

102 Artikel 89 Grondwet 1848.

103 Artikel 76 Grondwet 1848.

104 Artikel 78 Grondwet 1848.

Instructiewet elkaar tegenspraken. In de praktijk bleef het preventieve stelsel functioneren, tot de totstandkoming van de Comptabiliteitswet van 1927, zie paragraaf 2.7.

2.5.7 (Politieke) ministeriële verantwoordelijkheid

De gebeurtenissen die hebben geleid tot de financiële crisis en de conflicten die daarna ontstonden tussen de Tweede Kamer en de regering waren niet alleen bepalend voor de omvang van het budgetrecht maar hebben ook grote betekenis gehad voor de relatie tussen de regering en het parlement.

Door de toenemende greep van het parlement op de begroting kreeg de verantwoordelijkheid van de minister volgens Dölle een duidelijke omvang.¹⁰⁵ Allereerst met de codificatie van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid en het contraseign in de Grondwet van 1840. En uiteindelijk werd in 1848 de politieke ministeriële verantwoordelijkheid gecodificeerd in de Grondwet. Het duurde echter nog enkele decennia voordat duidelijk was wat precies de omvang was van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid (zie paragraaf 2.6).

Voorafgaand aan de codificatie van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 ontwikkelde zich na 1840, met de vestiging van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid en het contraseign, al een praktijk waarbij de ministers verantwoording aflegden aan het parlement. Door de introductie van het contraseign lag het voor de hand dat de minister verantwoording aflegde tegenover het parlement voor de genomen besluiten die de minister had medeondertekend.¹⁰⁶ Het parlement ging zich voor inlichtingen direct richten tot de minister. Er ontstond volgens Dölle zo een soort juridische verplichting voor de minister om inlichtingen te geven en met het parlement in debat te gaan¹⁰⁷ – men spreekt tegenwoordig wel van de actieve inlichtingenplicht. De strafrechtelijke vervolging, als gevolg van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid, werd als te rigoureuus middel beschouwd, dat bovendien weinig betekenis had, omdat deze door het Openbaar Ministerie moest worden geïnitieerd.¹⁰⁸ En is daarom ook nooit toegepast. Bij verschil van mening tussen de minister en het parlement werd de vervanging van de minister in normale tijden als voldoende gezien.¹⁰⁹

Er ontstond een praktijk waarmee het parlement met het verwerpen van de begroting aangaf dat het niet langer vertrouwen had in (het beleid van) de betreffende minister. Het verwerpen van de begroting leidde in vrijwel alle gevallen na 1848 tot het aanbieden van het ontslag van de minister die

105 Dölle 1994, p. 17.

106 Bovend'Eert 2002, p. 14.

107 Dölle 1994, p. 17.

108 Zie daarvoor Oud 1967a, p. 264.

109 Oud 1967a, p. 264.

verantwoordelijk was voor de betreffende begroting.¹¹⁰ De begrotingsverwerping was een machtig middel: door het verwerpen van de begroting kon het parlement de middelen weigeren die nodig waren voor het uitvoeren van het beleid van de minister (en de regering).¹¹¹

De praktijk van het verwerpen van de begroting om politieke redenen heeft uiteindelijk geleid tot de totstandkoming van de vertrouwensregel, zie paragraaf 2.6. Het budgetrecht, specifiek het recht om de begroting te verwerpen, werd het politieke machtsmiddel bij uitstek voor het parlement om zijn positie tegenover de regering te versterken.

Het gebruik van het begrotingsrecht als politiek middel had echter wel tot gevolg dat er in de Kamers minder aandacht was voor de financiële autorisatie en controle.¹¹² Het begrotingsrecht werd immers gebruikt om een politieke *statement* te maken.¹¹³ In die jaren vonden er overigens verschillende discussies plaats in en buiten het parlement of het verwerpen van de begroting om redenen daarbuiten gelegen – en dus om politieke redenen – al dan niet onconstitutioneel zou zijn.

Enerzijds werd bepleit, door onder andere Oud, dat het verwerpen van de begroting om redenen daarbuiten gelegen gelijk stond aan het weigeren uitvoering te geven aan de wet.¹¹⁴ Anderzijds echter werd door Heemskerk aangedragen dat of het verwerpen van de begroting als onconstitutioneel moest worden beschouwd, in het licht van de omstandigheden moest worden bekeken en afhankelijk was van de overtuiging van de Kamerleden.¹¹⁵

110 Zie ook Heemskerk die spreekt van een ‘ingeslopen gewoonte’, Heemskerk 1881, p. 211. Volgens Warmelink is er echter geen hard bewijs te vinden dat het verwerpen van de begroting per definitie zou moeten leiden tot het aftreden van de minister. Warmelink 1993, p. 91.

111 Voor een schematisch overzicht van begrotingsverwerpingen en de als gevolg daarvan afgetreden ministers of kabinetten tussen 1855 en 1876 zie: Warmelink 1993, p. 36-37.

112 Heemskerk 1881, p. 196-198.

113 Volgens Heemskerk had het begrotingsrecht uit de Grondwet van 1848 dan ook een tweeledige betekenis: het regelen van de comptabiliteit en het vaststellen van de politieke machtsverdeling tussen de regering en het parlement. Heemskerk 1881, p. 196.

114 Buys heeft bepleit dat het verwerpen van de begroting om redenen buiten de begroting gelegen vanuit historisch perspectief als onconstitutioneel te beschouwen is. Volgens Buys is de begroting vaststellen de wet uitvoeren en wie de uitvoering weigert om redenen die buiten de begroting zijn gelegen weigert de wet uit te voeren. Buys 1883, p. 668.

115 Heemskerk acht de afstemming van de begroting om politieke redenen op zichzelf niet onconstitutioneel. Het heeft echter wel schadelijke gevolgen, namelijk dat de Kamerleden minder aandacht zullen besteden aan de inhoud van de begroting en het er in de praktijk bovendien toe leidt dat Kamerleden die voor het beleid van de minister zijn, maar tegen bepaalde uitgaven toch om politieke redenen voor de begroting stemmen. De jaarlijkse begrotingsbehandeling verwordt zo tot een jaarlijkse stemming over de minister. Heemskerk 1881, p. 196-198. Ook na 1848 is het echter een open kwestie gebleven. Terecht wijst Heemskerk erop dat het oordeel over de constitutionaliteit van het verwerpen van de begroting om redenen daarbuiten gelegen afhangt van de omstandigheden en de overtuiging onder de Kamerleden. Immers: ten eerste zijn Kamerleden niet verplicht hun stem toe te lichten en ten tweede bestaat er geen staatsrechtelijke regel omtrent deze kwestie.

Met de totstandkoming van de vertrouwensregel – zie paragraaf 2.6 – heeft deze discussie echter grotendeels haar relevantie verloren.¹¹⁶

Een nadeel van de vele begrotingsverwerpingen was dat er steeds meer gebruik gemaakt werd van kredietwetten. Deze wetten verleenden voor een aantal maanden krediet aan de regering totdat de definitieve begroting werd vastgesteld. Deze praktijk stond echter op gespannen voet met het budgetrecht en het beginsel dat de begroting jaarlijks werd vastgesteld.¹¹⁷ Met de laatste begrotingsverwerping uit 1919 kwam een einde aan deze praktijk.

2.6 VESTIGING PARLEMENTAIRE STELSEL

2.6.1 (Be)vestiging vertrouwensregel

Door de ontstane praktijk in de negentiende eeuw om de ontevredenheid met (het beleid van) de regering kenbaar te maken door het verwerpen van de begroting – als *ultimum remedium* – ontstond er een direct verband tussen het budgetrecht van het parlement en het bestaan van vertrouwen in de minister of het kabinet.¹¹⁸ Dit leidde in 1866 met de kwestie Mijer en in 1868 met de Luxemburgse kwestie tot meer duidelijkheid over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en uiteindelijk de (be)vestiging van de vertrouwensregel.

De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid stond centraal in de kwestie Mijer in 1866.¹¹⁹ De regering en de Tweede Kamer waren het oneens over de bevoegdheid van de Tweede Kamer om zich via een motie uit te spreken over haar ongenoegen over het vertrek van de minister van Koloniën Mijer en de bijna direct daaropvolgende benoeming van Mijer als gouverneur-generaal van Nederlands-Indië. De benoeming van Mijer als gouverneur-generaal volgde een paar maanden na het aantreden van het nieuwe kabinet Mijer-Van Zuylen-Heemskerk. Bij het aantreden van het nieuwe kabinet had Mijer verklaard dat het oplossen van de koloniale kwestie – de beëindiging van het geschil over de hoofdbeginselen van het beheer van de Nederlandse Oost-Indische bezittingen – de bestaansreden van zijn optreden als minister van Koloniën was.¹²⁰ Bovendien was de koloniale kwestie een hoofddoel én een van de bestaansredenen van het nieuwe kabinet, dat onder leiding van Mijer was samengesteld.¹²¹ Zijn aftreden bete-

116 Zie hierover onder andere Oud 1967a, p. 375-376.

117 Buys 1883, p. 672 en Warmelink 1993, p. 37.

118 Van Schagen 1993, p. 14, Janse de Jonge 1993, p. 454 en Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 644.

119 Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 147. Zie (uitgebreid) over de kwestie Mijer: De Bruyne 1896, p. 271-319 en Oud 1997, p. 75-80.

120 De Bruyne 1896, p. 272 en 287-288.

121 De Bruyne 1896, p. 272-273.

kende echter dat hij het (beloofde) beleid niet kon uitvoeren. Dit lag gevoelig in de Tweede Kamer. Het vertrouwen van de Kamerleden in het kabinet was grotendeels gebaseerd op het aangekondigde beleid van Mijer en nu de persoon wegviel die gold als de personificatie van dit vertrouwen, viel ook het vertrouwen in het kabinet weg.¹²²

In de Tweede Kamer werd een motie van de heer Keuchenius aangenomen waarin de Kamer de gedragslijn van het kabinet ten opzichte van het aftreden van minister Mijer afkeurde.¹²³ In het debat voorafgaand aan de stemming over de motie stelde de regering dat de Kamer inconstitueel handelde door het aanvaarden van deze motie. De benoeming van de gouverneur-generaal was volgens de regering een voorrecht van de Koning. De Kamer zou zich hiermee niet moeten bemoeien. Dit was volgens Oud een onhoudbare stelling: via het contraseign kwam immers tot uitdrukking dat de ministers voor alle besluiten van de Koning verantwoordelijkheid dragen.¹²⁴ De regering ziet de motie van afkeuring als een regeringskwesitie en legt de constitutionele kwesitie via ontbinding van de Tweede Kamer voor aan het volk.

De kwesitie Mijer toonde dus de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid aan: het contraseign heeft altijd tot gevolg dat de ministers verantwoording schuldig zijn aan het parlement.¹²⁵

De rol en betekenis van de begrotingsverwerping werd verduidelijkt in een nieuwe kwesitie die snel volgde op de kwesitie Mijer: de Luxemburgse kwesitie die speelde tussen 1866 en 1868.¹²⁶ Luxemburg was in een personele unie verbonden met Nederland. De Nederlandse koning was tevens Groothertog van Luxemburg, maar Luxemburg bleef tegelijkertijd deel uitmaken van de Duitse Bond. In 1866 leidde de Pruisisch-Oostenrijkse oorlog echter tot de opheffing van de Duitse bond. Napoleon had zich bewust neutraal opgesteld in het conflict tussen Oostenrijk en Pruisen in de hoop gebiedsuitbreiding te bewerkstelligen voor Frankrijk. De beslechting van het Pruisisch-Oostenrijksconflict liep echter op een nederlaag uit voor Napoleon. Pruisen breidt zijn gebied namelijk uit zonder dat Frankrijk daarvan mee profiteert. Napoleon zet zijn zinnen nu op Luxemburg, dat hij wil kopen van de Nederlandse Koning Willem III. Bismarck – de minister-president van Pruisen – lijkt daar aanvankelijk geen problemen mee te hebben. Maar wanneer het verdrag bijna wordt ondertekend laat Bismarck weten dat hij de overdracht van Luxemburg aan Frankrijk zal beschouwen als een oorlogsverklaring. Door de bemiddeling van Engeland, Oostenrijk en Rusland, werd het con-

122 De Bruyne 1896, p. 287.

123 De Bruyne 1896, p. 293-294 en 304.

124 Oud 1967a, p. 272.

125 Sillen 2009, p. 596.

126 Zie (uitgebreid) over de Luxemburgse kwesitie: De Bruyne 1896, p. 322-368 en Oud 1997, p. 80-85.

flict beslecht bij tekening van het tractaat van Londen, waarin onder andere Nederland garant stond voor de neutraliteit van Luxemburg.¹²⁷

De Kamer keurde deze handelswijze van de regering af. De Kamer meende dat de regering zich afzijdig had moeten houden van het ontstane conflict tussen Frankrijk en Pruisen. Door het mede garant staan voor de Luxemburgse neutraliteit riskeerde Nederland zijn eigen onpartijdigheid. Via het begrotingsrecht – de verwerping van de begroting van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1868 – liet de Kamer blijken het niet eens te zijn met de handelswijze van het kabinet.¹²⁸ Het kabinet beschouwde dit als een kabinetkwesitie en in januari 1868 werd de Tweede Kamer ontbonden. De nieuw bijeengekomen Kamer keurde bij motie-Blussé van Oud Alblas de laatste ontbinding van de Kamer echter af.¹²⁹ Voorafgaand aan het aannemen van de motie waren de meningen sterk verdeeld over de inhoud van de motie. Enerzijds werd gesteld dat de motie geheel los stond van het buitenlands beleid en dat er met deze motie enkel een oordeel werd uitgesproken over het misbruiken van het recht van de regering om de Kamer te ontbinden. Thorbecke, lid van de Tweede Kamer, wees erop dat bij afkeuring van het beleid van de regering door de Kamer het eerder de gewoonte was dat de minister of het kabinet zijn ontslag aanbood. Ontbinding van de Kamer was niet op zijn plaats bij afkeuring van het beleid – ontbinding zal dan immers telkens plaatsvinden wanneer de Kamer het beleid afkeurt – en zou dan ook breken met de gewoonte dat de minister of het kabinet zijn ontslag aanbood.¹³⁰ Aan de andere kant werd beweerd dat de motie ongrondwettig was omdat de Kamer een dergelijk oordeel niet uit kon spreken. Ook werd aangevoerd dat de Kamer daarmee haar bevoegdheid te buiten ging en de rechten van de regering aantastte. Daarnaast werd aangevoerd dat de motie niet los gezien kon worden van het buitenland beleid. Omdat er al een debat was gevoerd over dit beleid had de motie haar betekenis verloren. Om deze reden legde de regering de motie naast zich neer. De Minister van Buitenlandse Zaken Heemskerk wees erop dat hij de motie niet anders kon beschouwen dan als een staatsgreep van het parlement naar de soevereiniteit dan wel als een wetenschappelijke thesis die geen betekenis had.¹³¹ De Tweede Kamer was het echter niet eens met dit oordeel van de regering en verwierp een maand later wederom de nieuw ingediende begroting van Buitenlandse Zaken. Ondanks de vrees voor een Kamerontbinding gebeurde dit niet en diende het kabinet zelf haar ontslag in.¹³² Hiermee trok de

127 Oud 1997, p. 81-82 en De Bruyne 1896, p. 322-335.

128 Ook in deze kwestie werd de vraag opgeroepen of de begrotingsverwerping niet constitutioneel was: De Bruyne 1896, p. 35 en 365.

129 De motie luidde: 'De Kamer, gehoord de inlichtingen der ministers, is van oordeel, dat geen landsbelang de jongste ontbinding der Kamer vorderde, en sluit de beraadslaging'.

130 De Bruyne 1896, p. 353-354.

131 De Bruyne 1896, p. 363.

132 Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 148.

Kamer aan het langste eind: geen enkel kabinet zou meer tegen de wil van de Kamer in blijven zitten. De motie-Blussé had dit duidelijk verwoord. De vertrouwensregel was een feit.

De kwestie Mijer en de Luxemburgse kwestie waren het resultaat van het al aanvaarde bestel in 1848 en beslechtten de verhoudingen tussen de regering en het parlement ten gunste van het parlement.¹³³ Het ontstaan van de vertrouwensregel markeert de vestiging van het parlementaire stelsel.¹³⁴ Oud ziet in de gebeurtenissen van 1868 overigens niet zozeer de vestiging van ons parlementaire stelsel, als wel de bevestiging van het bestaan ervan – in lijn met de gedachtegang van Thorbecke.¹³⁵

Of het nu om de vestiging of de bevestiging van de regel gaat, met deze gebeurtenissen werd in ieder geval duidelijk dat de ministers verantwoordelijkheid af dienden te leggen aan het parlement over alle regeringsdaden, én dat de ministers het vertrouwen van het parlement nodig hebben om te kunnen regeren. Als de minister niet langer het vertrouwen van (een meerderheid van) het parlement geniet, in het bijzonder de Tweede Kamer,¹³⁶ behoort de minister zijn ontslag aan te bieden – tenzij de regering besluit de Tweede Kamer te ontbinden.¹³⁷ De vertrouwensregel vormt de uiterste sanctie op de ministeriële verantwoordelijkheid, maar de ongeschreven staatsrechtelijke vertrouwensregel heeft zich afzonderlijk van de ministeriële verantwoordelijkheid gevestigd.¹³⁸

De vestiging van de vertrouwensregel had uiteindelijk echter tot gevolg dat het verwerpen van de begroting minder politieke betekenis kreeg: met het aannemen van een motie van wantrouwen kan immers hetzelfde worden bereikt, zonder dat de begroting hoeft te worden verworpen.¹³⁹ Dit toonde de motie-Keuchenius ook aan.¹⁴⁰ Het verwerpen van de begroting om politieke redenen wordt tegenwoordig dan ook als grof middel beschouwd en

133 Oud 1967a, p. 277 en Van Schagen 1994, p. 15.

134 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 411.

135 Oud 1997, p. 85.

136 Of de vertrouwensregel ook voor de Eerste Kamer geldt wordt in de literatuur verschillend gedacht: zie daarvoor o.a. Van der Pot/Elzinga e.a. 2006, p. 646-647 en Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2016, p. 303-304. De regering is in ieder geval van oordeel dat de vertrouwensregel in het algemeen ook voor de Eerste Kamer geldt: *Handelingen I* 1988/89, p. 235-236 en 271-273. Zie ook paragraaf 3.3.5.1.

137 Gebruik van het ontbindingsrecht om de kiezer te laten kiezen over het lot van het kabinet dat een verschil van mening heeft met de Kamer, is onder de huidige partijpolitieke verhoudingen volgens Van der Pot/Elzinga e.a. moeilijk denkbaar. Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 644 en 652-653.

138 Bovend'Eert 2002, p. 16.

139 Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 645. Hiermee is ook de discussie die lange tijd heeft bestaan over de vraag of verwerping van de begroting om redenen buiten de begroting gelegen als onconstitutioneel moet worden beschouwd, naar de achtergrond verdwenen. Het aannemen van een motie van wantrouwen is immers voldoende. Zie hierover onder andere Oud 1967a, p. 375-376.

140 Bovend'Eert 2002, p. 29.

is in de huidige verhoudingen tussen de regering en het parlement eigenlijk niet voor te stellen.¹⁴¹

De vestiging van de vertrouwensregel is dus van groot belang geweest voor de plaats en de rol van het budgetrecht én het parlement in het parlementaire stelsel.

2.6.2 Vestiging van de parlementaire democratie

Tussen 1887 en 1917 was er sprake van een stabiel parlementair stelsel. Van der Pot/Elzinga e.a. spreken zelfs van *'la belle époque'* van het parlementaire stelsel.¹⁴² Er was sprake van blokvorming: de rechterzijde of de linkerzijde wonnen bij de verkiezingen eigenlijk altijd een meerderheid. Het was dan vanzelfsprekend om een kabinet aan te stellen dat gesteund werd door de meerderheid van de Tweede Kamer.¹⁴³ Doordat de Kamermeerderheid het kabinet steunde werd het verwerpen van de begroting en het wegsturen van ministers steeds onwaarschijnlijker. De laatste begrotingsverwerping dateert dan ook van 1919.¹⁴⁴

De invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 bracht een centralisering van de partijorganisaties met zich mee en versterkte de steeds nadrukkelijker rol van politieke partijen. Parlementaire bevoegdheden, het gebruik en de invulling ervan, werden steeds afhankelijker van de politieke verhoudingen en de partijpolitieke overwegingen.¹⁴⁵ Er was steeds meer sprake van een partijdemocratie. De invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging had ook tot gevolg dat er in toenemende mate een partijversplintering optrad.¹⁴⁶ De verhouding tussen het parlement en de regering veranderde. Het parlementaire stelsel en de vertrouwensregel gingen anders functioneren. In deze tijd leken extra parlementaire kabinetten gebruikelijk te worden.¹⁴⁷ Dit zijn kabinetten die tot stand komen zonder of met geringe parlementaire betrokkenheid en dus geen nauwe vertrouwensband hebben met de meerderheid in de Tweede Kamer.¹⁴⁸ Het accent van de werkzaamheden van het parlement lag vooral bij het controleren van de regering en minder bij de functie van medewetgever en mederegeerder. Het dualisme van de regering en volksvertegenwoordiging werd opnieuw erkend.¹⁴⁹ Volgens Elzinga en Warmelink leek

141 Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 644 en Bovend'Eert 2002, p. 297

142 Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 645.

143 Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 645.

144 *Handelingen II* 1919/20, p. 929. De verwerping van de begroting van Marine leidde tot het opstappen van de Minister van Marine. Warmelink 1993, p. 40.

145 Elzinga & Warmelink 1993, p. 24.

146 Elzinga & Warmelink 1993, p. 23.

147 Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 646.

148 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 475.

149 Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 647.

het er dan ook op dat van de verworven macht en de daadkracht van het parlement in de eeuw hiervoor er na 1917 nog maar weinig overbleef.¹⁵⁰

Na de Tweede Wereldoorlog kenterde deze ontwikkeling echter. De kabinetsformatie kreeg vaste vormen waarbij regeerakkoorden een belangrijke plaats innamen en het parlement vestigde in de veranderende verhoudingen zijn rol tegenover de regering.¹⁵¹

2.7 DE INTRODUCTIE VAN DE COMPTABILITEITSWET: MEER GREEP OP DE CONTROLE VAN DE FINANCIËN VAN HET RIJK

In de decennia tussen de vestiging van het parlementaire stelsel en de Tweede Wereldoorlog hebben zich een aantal grondwetswijzigingen voorgedaan, onder andere in 1887, 1917, 1922 en 1938. Voor het budgetrecht is met name de grondwetswijziging van 1922 van belang. Met de grondwetswijziging van 1922 werd wederom¹⁵² de mogelijkheid gecreëerd tot een tweejaarlijkse begroting. Reden hiervoor was met name omdat het vaak lang duurde voordat de begroting werd vastgesteld, vaak zelfs tot april of mei van het lopende begrotingsjaar. Veel tijd werd besteed aan de beschouwingen over de begroting.

De invoering van de mogelijkheid tot het vaststellen van een tweejaarlijkse begroting werd echter nooit toegepast. Hiervoor werden verschillende redenen aangedragen. Ten eerste zou een tweejaarlijkse begroting niet tijdsbesparend zijn.¹⁵³ De Kamers hebben behoefte aan een gedachtewisseling over het regeringsbeleid. De begroting is het moment voor deze gedachtewisseling. Als deze alleen een keer per twee jaar zou worden gevoerd zouden de Kamers wel andere manieren vinden om alsnog een gedachtewisseling met de regering te voeren over het algemene beleid.¹⁵⁴ Bovendien werd in 1922 met de wijziging van de Instructiewet voor de Algemene Rekenkamer van 1841 de viertwaalfde-regeling ingevoerd.¹⁵⁵ Deze regeling hield in dat als de begroting niet voor 1 januari van het dienstjaar waarvoor het moest strek-

150 Elzinga & Warmelink 1993, p. 24. Het gemis aan een parlementair kabinet zou tot grotere zelfstandigheid van de regering leiden, doordat het kabinet niet gedwongen kan worden om weg te gaan. Voor een pleidooi tegen de stelling dat partijversplintering en dualisme, dat het kabinet niet steeds steunt op een blijvende meerderheid, leidt tot een afname van daadkracht van het parlement omdat het niet meer de wil van het parlement zou vertegenwoordigen, zie Scheltema 1928, p. 206 e.v., in het bijzonder p. 229.

151 Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 647. Zie paragraaf 2.9.2.

152 Met de grondwetswijziging van 1840 was de tweejaarlijkse begroting ook in de Grondwet voorgeschreven.

153 Argumenten tegen de praktijk van een tweejaarlijkse begroting zie: Huart 1925, p. 253-258.

154 Oud 1970, p. 476-477. Zie ook Huart 1925, p. 252.

155 Huart 1925, p. 254. De viertwaalfde-regeling is eigenlijk een verkapte kredietwet. Het verschil tussen beide is dat de viertwaalfde-regeling erin voorziet dat na 1 januari de minister van *rechtswege* beschikt over de toegestane gelden, bij kredietwetten is expliciete autorisatie van het parlement noodzakelijk.

ken bij wet was vastgesteld, de minister bevoegd is om te beschikken over viertwaalfde van de bedragen die in de artikelen van de laatst vastgestelde begrotingswet voor het gehele jaar zijn toegestaan. Deze regeling is tot op heden gehandhaafd gebleven in de Comptabiliteitswet, hoewel deze in de praktijk niet meer wordt toegepast.¹⁵⁶ Daarnaast biedt een jaarlijkse begroting een betere waarborg voor nauwkeurigere ramingen voor de uitgaven.

Uiteindelijk bepaalde de Comptabiliteitswet van 1927 dat er jaarlijks een begroting werd ingediend. Pas met de grondwetswijziging van 1983 werd de mogelijkheid tot een tweejaarlijkse begroting uit de Grondwet gehaald.

Hoewel sinds 1887 het vereiste in de Grondwet is opgenomen om een wettelijke regeling te maken omtrent de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk, duurde het nog 40 jaar voordat deze wettelijke regeling tot stand kwam. De Comptabiliteitswet van 1927 diende dan ook zowel ter uitvoering van de grondwettelijke bepalingen om voorschriften te geven omtrent de verantwoording van de uitgaven en de inkomsten¹⁵⁷ alsook ter vervanging van de Instructiewet voor de Algemene Rekenkamer van 1841 die de taak en samenstelling van de Algemene Rekenkamer regelde.¹⁵⁸ Dat het zolang heeft geduurd voordat er een wettelijke regeling tot stand kwam om de comptabiliteit te regelen had verschillende redenen. Ten eerste was er in de praktijk door de departementen al een praktijk van 'comptabel recht' ontstaan, hoewel ongeschreven. Ten tweede bestond er al een wet die de taak en samenstelling van de Algemene Rekenkamer regelde. De Kamers hadden zo de zekerheid dat er in ieder geval voldoende controle was op de rechtmatigheid van de uitgaven. En ten derde heeft er lange tijd strijd gewoed of de Algemene Rekenkamer nu repressief of preventief toezicht diende te houden op de overheidsfinanciën. In de Comptabiliteitswet van 1927 werd definitief het repressieve stelsel neergelegd:¹⁵⁹ de Algemene Rekenkamer zou de uitgaven controleren nadat deze verricht waren.¹⁶⁰ Dit betekende dat de Algemene Rekenkamer de rechtmatigheid van de rekening onderzoekt en deze vervolgens goedkeurde. Hierna legden de ministers (comptabele) verantwoording af over de rekening.

156 Deze praktijk is in de Comptabiliteitswet 2016 neergelegd. Zie paragraaf 3.3.2.3.

157 Artikel 127 Grondwet 1922. Het vereiste van een wettelijke regeling omtrent de verantwoording van de uitgaven en de inkomsten was reeds sinds 1887 opgenomen in de Grondwet. Het heeft echter nog vele jaren geduurd voor deze wettelijke regeling daadwerkelijk tot stand kwam.

158 Artikel 180 Grondwet 1922.

159 Zie paragraaf 2.5.6.

160 *Kamerstukken II* 1926/27, 225, nr. 3, p. 11.

Ook werd de praktijk van de indemniteitswet gecodificeerd in de Comptabiliteitswet van 1927. Deze praktijk bestond sinds 1862¹⁶¹ en is tot op heden in gebruik.¹⁶² Door het aannemen van een indemniteitswet kunnen de Kamers een bezwaar van de Algemene Rekenkamer tegen onwettige betalingen, die niet kunnen worden opgeheven door het indienen van een suppletoire begroting door de minister, opheffen. Dat het bezwaar van de Algemene Rekenkamer tegen onwettige betalingen wordt opgeheven is noodzakelijk omdat in de Grondwet¹⁶³ staat dat de Algemene Rekenkamer de rekening goedkeurt. Het ontwerp van de indemniteitswet wordt voorgelegd aan de Kamers, waarmee de minister comptabele verantwoording aflegt over de onrechtmatige betaling. Bij instemming met deze wet worden de bezwaren van de Algemene Rekenkamer opgeheven en kan de rekening worden goedgekeurd. Dit betekent volgens Mulder echter niet per definitie dat de Algemene Rekenkamer ongelijk heeft. Met het aannemen van een indemniteitswet geeft het parlement aan dat het de zaak niet van zo'n politiek belang acht dat het met een verwerping van de wet de minister tot aftreden wil dwingen.¹⁶⁴ In het geval van een indemniteitswet wordt aan de wetgever dus een oordeel gevraagd over een verschil van mening tussen de minister en de Algemene Rekenkamer.

De komst van de Comptabiliteitswet voorzag in de codificatie van bestaande praktijk, leemtes in het financieel beheer en in het beslechten van enkele kwesties die lang onbeslist waren gebleven.¹⁶⁵ Dit betekende dat het parlement meer greep kreeg op de controle van de financiën van het Rijk. Met name de keuze voor het repressieve stelsel en de codificatie van de indemniteitswet betekende dat het parlement het laatste oordeel kreeg over uitgaven van de regering.

2.8 TUSSENCONCLUSIE

Het budgetrecht komt voort uit het recht van de volksvertegenwoordiging om in te stemmen met belastingen. Eerst via persoonlijke inwilliging en later via de volksvertegenwoordigers in het parlement. De invoering

161 Broeksteeg 2009, p. 345. Deze praktijk ontstond nadat tussen de Algemene Rekenkamer en de Minister van Binnenlandse Zaken Thorbecke een conflict ontstond. De minister wilde een bepaald bedrag ten laste brengen van een artikel op de begroting, terwijl de Algemene Rekenkamer van mening was dat dat niet kon. Dit conflict werd door de minister uiteindelijk voorgelegd aan het parlement door het indienen van een wetsontwerp waarin de Algemene Rekenkamer werd opgedragen het bedrag alsnog ten laste van het betreffende artikel in de begroting op te nemen. Het parlement stemde in met het wetsvoorstel en daarmee kwam vast te staan dat de minister niet aansprakelijk was voor de volgens de Algemene Rekenkamer onrechtmatige uitgave.

162 Zie verder paragraaf 3.3.2.3.

163 Artikel 105 lid 3 Grondwet.

164 Mulder 1995, p. 112.

165 *Kamerstukken II 1926/27, 225, nr. 3, p. 12.*

van een algemeen belastingstelsel in 1805 betekende dat het budgetrecht vaste vormen kreeg. Vanaf het moment van het invoeren van het algemeen belastingstelsel stond niet meer van te voren vast met welk doel de belastingen werden geheven. Het parlement kon nu via de van tevoren vastgestelde begrotingen meepraten over de bestemming van het belastinggeld. Zo behield het parlement de mogelijkheid om via de begroting de uitgaven van de regering van tevoren goed te keuren en het doel te bepalen waaraan het geld werd uitgegeven. Achteraf diende de regering verantwoording af te leggen over de geïnde gelden. Het belastingrecht en het budgetrecht werden vanaf dit moment dan ook van elkaar gescheiden.

Nadat Nederland zijn onafhankelijkheid terug kreeg in 1813 bleef het budgetrecht en het indienen van de begroting gehandhaafd, maar werd het parlement aanzienlijk beperkt in het uitoefenen van dit recht. Grote delen van de financiën van de Rijk werden door de Koning onttrokken aan het zicht van het parlement. De financiële crisis van 1839 luidde een keerpunt in: het parlement eiste openheid van zaken en dwong bij de Koning af dat de ministers voortaan verantwoording af moesten leggen voor het regeringsbeleid. De financiële crisis en de gebeurtenissen die daarop volgden waren van doorslaggevend belang voor de omvang van de financiën van het Rijk, de omvang van het budgetrecht en vormden de opmaat tot de constitutionele verankering van het budgetrecht zoals we dat vandaag de dag nog steeds kennen.

In 1840 werd de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid en het contraseign geïntroduceerd en in 1848 volgde de introductie van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Deze grondwetswijziging van 1848 betekende ook een versterking van het budgetrecht, onder andere door de introductie van het recht van amendement voor de Tweede Kamer en het recht op inlichtingen voor het parlement. Dit betekende dat de Tweede Kamer wijzigingen kon aanbrengen in de door de regering ingediende ontwerp-begroting en de ministers dienden het parlement te voorzien van informatie over de begroting en de uitgaven wanneer het parlement daarom vroeg. Met de introductie van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid was de verhouding tussen het parlement en de regering echter nog niet uitgekristalliseerd. Want wie trekt er bij een conflict tussen de regering en het parlement aan het langste eind, het parlement of de regering? Het budgetrecht – en met name het recht om de begroting te verwerpen – bleek een effectief middel voor het parlement om zijn positie tegenover de regering te bevechten. Met de vestiging van het parlementaire stelsel in 1866/68 werd het duidelijk: het kabinet dient haar ontslag aan te bieden aan de Koning als het niet langer het vertrouwen heeft van de Tweede Kamer.

Door de komst van de Comptabiliteitswet kreeg het parlement bovendien meer greep op de controle van de financiën van het Rijk. De komst van de partijdemocratie – en de daarmee gepaard gaande partijen-versplintering – veranderde de verhoudingen tussen het parlement en de regering echter, het dualisme werd nieuw leven ingeblazen en het accent van de werkzaamheden van het parlement richtten zich vooral op de controle

van de regering en minder op de werkzaamheden van medewetgever en mederegeerder. De vertrouwensregel ging anders werken, omdat er geen sprake was van een kabinet dat werd gesteund door de meerderheid van de Tweede Kamer. Dit veranderde toen de verhoudingen na de Tweede Wereldoorlog tussen de regering en het parlement stabiliseerden met de komst van regeerakkoorden en parlementaire kabinetten – kabinetten die de steun van de meerderheid van de Tweede Kamer hebben – de regel werden.

2.9 TOENEMENDE INVLOED OP HET REGERINGSBELEID

Na de Tweede Wereldoorlog stabiliseerde de verhouding tussen de regering en het parlement. De totstandkoming en uitbreiding van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog had grote invloed op de uitoefening en invulling van het budgetrecht.

2.9.1 Het parlement gaat ‘meeregeren’

In de decennia na de Tweede Wereldoorlog trok de Staat langzamerhand steeds meer taken naar zich toe en de verzorgingsstaat werd geleidelijk uitgebouwd. De toename in staatstaken resulteerde in toenemende regelgeving én de complexiteit ervan. De intensiteit van de overheidsinterventies leidden er onder meer toe dat de formele wetgever genoodzaakt was taken te delegeren. Het optreden van het parlement als medewetgever werd minder belangrijk.¹⁶⁶ Ter compensatie probeerde het parlement steeds meer zeggenschap te verwerven in eerdere fases van de besluitvorming.¹⁶⁷ Daarnaast werd de begroting steeds complexer. De regering versterkte haar positie tegenover het parlement, onder andere door haar informatievoorsprong en kreeg de overhand op het parlement bij de totstandkoming en de vaststelling van de begroting. Bovendien werd de begroting steeds meer genormeerd door verplichtingen zoals die voortvloeiden uit onderliggende regelgeving. De begroting was een vertaling van eerder aangegane verplichtingen, via wetgeving of andere overeenkomsten. De begroting lag daarom al voor het overgrote gedeelte vast. Het parlement bood tegenwicht aan deze ontwikkeling door in een zo vroeg mogelijk stadium te proberen het beleid van de regering te beïnvloeden. Het parlement ging ‘meeregeren’ en werd daarmee medeverantwoordelijk voor de totstandkoming van het beleid.¹⁶⁸ Beïnvloe-

166 Van Schagen 1994, p. 19-20.

167 Van Schagen 1994, p. 25-26.

168 Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 648. In 1985 wees Van den Berg op de negatieve effecten van een meeregerend parlement. Er zou sprake zijn van een overbelasting van zowel regering als parlement en het zou ten koste gaan van de wetgevende en controlerende taak van het parlement: er wordt slechts marginaal gekeken naar de wetgevingsvoorstellen en de controle wordt bemoeilijkt doordat het parlement van te voren heeft ingestemd met de beleidsvoornemens. Van den Berg 1985, p. 6.

ding van het beleid stond steeds meer centraal: via regeringsnota's werd gesproken over het door de regering te voeren beleid.¹⁶⁹

2.9.2 Het regeerakkoord

Het regeerakkoord en de politieke binding daaraan bevestigen en zijn volgens Warmelink zelfs bij uitstek het bewijs van,¹⁷⁰ de neiging tot 'meeregeren' van de Kamermeerderheid.¹⁷¹ De regeerakkoorden namen sinds 1945 een steeds belangrijker plaats in bij de kabinetsformatie.¹⁷² De Tweede Kamer werd steeds meer betrokken bij het formatieproces dat resulteerde in een regeerakkoord tussen de samenwerkende Tweede Kamerfracties die het kabinet steunden in de komende regeerperiode. In het regeerakkoord werden veelal op hoofdlijnen afspraken gemaakt over het door het kabinet te voeren beleid én de daarmee gepaard gaande financiële consequenties. De begroting vormde veelal een uitwerking van de afspraken uit het regeerakkoord. Aanvankelijk bevatte het regeerakkoord de hoofdlijnen van het regeringsbeleid. In de jaren tachtig van de twintigste eeuw is echter sprake van een aanzienlijke toename in de mate van detail en de omvang van het akkoord, met name met betrekking tot het financieel-economisch beleid.¹⁷³ Dit heeft als nadeel dat er weinig ruimte is voor tussentijdse veranderingen in het beleid. Vanaf de regeerakkoorden van het eerste en tweede kabinet Balkenende, in 2002 en 2003, is wederom teruggekeerd naar een regeerakkoord op hoofdlijnen om de zelfstandige positie van het parlement en de regering te benadrukken.¹⁷⁴ Dit heeft als voordeel dat er meer flexibiliteit is gedurende de zittingsperiode van een kabinet. Tussentijds is er namelijk meer ruimte voor overleg tussen de fractievoorzitters van de regeringspartijen en het kabinet.¹⁷⁵

2.9.3 Verkokering en specialisatie

Het 'meeregeren' kwam ook tot uiting in de komst van het commissiestelsel en de daarmee gepaard gaande specialisatie, met name in de Tweede Kamer. Na de totstandkoming van de partijdemocratie is de overheersing van de partijen in de politieke praktijk sinds de Tweede Wereldoorlog alleen maar sterker geworden. Witteveen wees in de jaren negentig van de vorige eeuw bovendien op de sterke autonome rol van de individuele Kamerleden.¹⁷⁶ De partijen dan wel de fracties en de fractiespecialisten domineerden de verhouding tussen de Tweede Kamer en de regering, als ook het inter-

169 Van Schagen 1994, p. 26.

170 Warmelink 1993, p. 349.

171 Zie ook Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 647-648.

172 Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 647.

173 Bovend'Eert 1988, p. 100. Meer over regeerakkoorden: Bovend'Eert 1988.

174 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 457-461.

175 Van Schagen 1994, p. 27.

176 Witteveen 1994, p. 65.

ne functioneren van de Tweede Kamer.¹⁷⁷ Dit ging gepaard met een sterke opkomst van de parlementaire commissies.¹⁷⁸ Parlementaire werkzaamheden concentreerden zich vooral in de commissievergaderingen, wat ten koste ging aan het belang van de plenaire vergaderingen.¹⁷⁹ Er werden een groot aantal commissies in het leven geroepen,¹⁸⁰ veelal overeenkomstig de verdeling van de afzonderlijke ministeries en veelal ook volgens de verdeling van taken binnen de ministeries.¹⁸¹ Dit leidde tot verkokering, wat als een probleem werd ervaren.¹⁸² Kamerleden hielden zich slechts bezig met een beperkt aantal onderwerpen. Er was weinig aandacht voor het integrale regeringsbeleid. Met betrekking tot de begrotingsbehandeling had dit ook tot gevolg dat de integrale afweging tussen de verschillende departementale begrotingen te wensen overliet.¹⁸³

In 1994 trad het geheel herziene Reglement van Orde van de Tweede Kamer in werking: het aantal commissies werd aanzienlijk verminderd om de verkokering terug te dringen. Deze commissiestructuur is tot op heden terug te vinden in het Reglement van Orde.¹⁸⁴ Toch is er ook nu nog steeds sprake van een bepaalde mate van verkokering in de Tweede Kamer: voor elk ministerie is er een vaste commissie in de Tweede Kamer.¹⁸⁵

-
- 177 Van Schagen 1994, p. 27 en 73. Over de organisatie en de rol van de fracties in de besluitvorming in de Tweede Kamer zie Van Schagen 1994, p. 100 e.v.
- 178 Sinds 1953 bestaat de gespecialiseerde commissiestructuur in de Tweede Kamer. Voorheen was de Tweede Kamer verdeeld in afdelingen.
- 179 Van Schagen 1994, p. 43. En nog steeds wordt dit signaleerd als negatieve bijkomstigheid van het commissiestelsel: zie Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 190.
- 180 De samenstelling van de commissies vond plaats op basis van de grootte van de fractie. Dit is nog steeds het geval.
- 181 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 187.
- 182 Van Schagen 1994, p. 77. Zie ook het commentaar van de commissie Deetman en de commissie Dolman op de verkokering, respectievelijk *Kamerstukken II 1990/91*, 21 427, nr. 3, o.a. p. 7 en 32 en *Kamerstukken II 1983/84*, 19 336, nr. 2, p. 19. Het onderzoek van de commissie Deetman had betrekking op de kwaliteit van wetgeving. Het onderzoek van de commissie Dolman had betrekking op de interne organisatie en de werkwijze van de Tweede Kamer.
- 183 Dit werd volgens Van Schagen deels teniet gedaan door de introductie van de zogenoemde compensatieregel. Dit zorgde ervoor dat Kamerleden die een verhoging van een begrotingspost eiste dit elders in de begroting diende te compenseren waardoor een integrale afweging werd bevorderd. Van Schagen 1994, p. 26. Zie over de compensatieregel paragraaf 2.11.1.2.
- 184 Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvO II) onderscheidt vijf soorten commissies, vaste commissies (voor ieder ministerie één), algemene commissies, themacommissies, tijdelijke commissies en overige commissies. Daarnaast kan er ook nog een commissie voor onderzoek (enquêtecommissie) worden ingesteld. Zie hierover uitgebreid Bovend'Eert & Kummeling, p. 180-188.
- 185 Artikel 16 RvO II. Zie Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 188 waarin verschillende auteurs worden aangehaald die voorstellen hebben gedaan om de verkokering te doorbreken.

Bovendien wees Van Schagen er in 1994 al op dat de verkokerde besluitvorming vooral plaatsvond in de fracties en de fractiecommissies.¹⁸⁶ Het terugdringen van het aantal commissies zou daarom niet per se de verkokering tegengaan.¹⁸⁷ Uit de behandeling van het Europees Semester in de Tweede Kamer blijkt in ieder geval dat de verkokering nog steeds een rol speelt in de Tweede Kamer.¹⁸⁸

De verkokering leidt volgens Van Schagen in hoge mate tot specialisering van de Kamerleden.¹⁸⁹ Specialisering leidt tot een efficiënte en doelmatige werkverdeling. Bovend'Eert en Kummeling wijzen erop dat de Kamerleden beter in staat worden gesteld om de regering te controleren en om een deskundige bijdrage te leveren aan de wetsvoorstellen.¹⁹⁰ Volgens Minderman is specialisering voor Kamerleden zelfs een noodzakelijke voorwaarde om tot goede besluitvorming te komen en effectief invloed uit te kunnen oefenen.¹⁹¹

Negatief effect van de specialisering is volgens Bovend'Eert en Kummeling echter dat het leidt tot een 'vervlechting' van ministeries en Kamerleden in de vaste commissies, tenminste als de specialisering te ver wordt doorgevoerd. De deskundige ambtenaren op het ministerie en de deskundige Kamerleden uit een bepaalde commissie gaan samen het beleid bepalen.¹⁹² Dit gaat ten koste van de controlerende rol van het parlement.¹⁹³ Een ander negatief gevolg van de specialisering is volgens de commissie Deetman dat het leidt tot vervreemding van de kiezer.¹⁹⁴ De Kamerleden richten zich veelal op abstracte en technische details waardoor de kiezer niet goed weet waar het voor kiest of moet kiezen.¹⁹⁵

186 Zie daarvoor ook Witteveen 1994, p. 65.

187 Van Schagen 1994, p. 78. Mogelijkheden voor het doorbreken van de verkokering op het fractieniveau worden ook door Van Schagen aangedragen. Zie Van Schagen p. 107 e.v.

188 Zie paragraaf 6.4.

189 Van Schagen wijst erop dat verkokering en specialisatie, hoewel vaak in een adem genoemd, niet hetzelfde zijn. Verkokering leidt in hoge mate tot specialisering, maar andersom is dit niet het geval. Specialisering hoeft niet per se te leiden tot verkokering. Pas wanneer Kamerleden zich gaan over-specialiseren komt het gevaar van de verkokering om de hoek kijken, namelijk dat Kamerleden het overzicht over het grote geheel verliezen. Van Schagen 1994, p. 76. Zie voor deze stelling ook Minderman 2000, p. 64.

190 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 188.

191 Minderman 2000, p. 64.

192 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 187.

193 Van Schagen 1994, p. 76 en Minderman 2000, p. 63 en 64.

194 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 427, nr. 3, p. 25 (Rapport commissie Deetman).

195 Glastra van Loon 1986, p. 128. Zie ook Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 106-107.

Ook de werkzaamheden van de Eerste Kamer concentreren zich in commissies. De Eerste Kamer heeft voor elk ministerie een vaste commissie.¹⁹⁶

2.9.4 Uitoefening van het budgetrecht verandert

De werkzaamheden van het parlement zijn na de Tweede Wereldoorlog steeds meer verschoven van wetgevende naar 'beleidsbeïnvloedende' activiteiten.¹⁹⁷ De eerdere betrokkenheid van het parlement bij het beleid had ook gevolgen voor de uitoefening en invulling van het budgetrecht.¹⁹⁸ De uitoefening van het budgetrecht bestond niet langer alleen uit het formeel autoriseren van de uitgaven op één moment in de begrotingscyclus. Het toestaan van middelen voor een bepaald beleidsdoel door het vaststellen van een begrotingswet werd veelal vooraf gegaan door materiële instemming. Via besluitvorming over budgettaire nota's en beleidsnota's van de minister gaf het parlement goedkeuring voor het te voeren beleid en de daarmee gepaard gaande financiële consequenties.¹⁹⁹ Parlementaire instemming was op deze manier gegarandeerd, zij het niet via de (supplettoire) begrotingswet. Dit gaf het parlement zeggenschap over het te voeren beleid in een zo vroeg mogelijk stadium. Er was sprake van 'structurele beïnvloeding'.²⁰⁰ In de praktijk vervulde materiële instemming een soortgelijke functie als formele autorisatie alleen was deze instemming met minder waarborgen omkleed.²⁰¹

In de jaren tachtig van de vorige eeuw werd de praktijk van de materiële instemming vooraf in de Tweede Kamer zelfs gezien als 'méer bepalend' dan de formele autorisatie, volgens de Algemene Rekenkamer. Hierdoor kwam materiële autorisatie als het ware in de plaats van formele autorisatie.²⁰² Dit deed zich vooral voor bij de vaststelling van supplettoire begrotingswetten.²⁰³ Het vaststellen van de supplettoire begrotingswetten liet veelal lang op zich wachten. Hierdoor kon vaak niet gewacht worden met het uitgeven van het geld totdat de supplettoire begroting was vastgesteld en de uitgaven formeel waren geautoriseerd. Tegelijkertijd ging er in de Tweede Kamer echter ook stemmen op om meer nadruk te leggen op de formele autorisatie, door alleen in uitzonderlijke gevallen te volstaan met

196 Artikel 34 lid 1 Reglement van Orde van de Eerste Kamer (RvO I). In de Eerste Kamer kan een onderscheid worden gemaakt tussen commissies ingesteld door het Reglement van Orde en de commissies ingesteld door de Kamer. De commissies die door de Kamer worden ingesteld kunnen onderscheiden worden in vaste en bijzondere commissies. Het RvO I kent daarnaast de mogelijkheid om gemengde commissies en een enquêtecommissie in te stellen. Zie hierover uitgebreid Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 188-190.

197 Van Schagen 1994, p. 20.

198 Zie ook Witteveen 1994, p. 63. Zie ook de conclusies van Warmelink. Warmelink 1993.

199 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 905, nrs. 1-2, p. 49.

200 Warmelink 1993, p. 350.

201 Warmelink 1993, p. 350. Warmelink spreekt overigens niet van materiële autorisatie, maar van vrijwillige samenwerking tussen het parlement en de regering, dit ten opzichte van verplichte samenwerking bij de vaststelling van de rijksbegroting.

202 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 905, nrs. 1-2, p. 49.

203 Zie ook Warmelink 1993, p. 263-264.

materiële autorisatie.²⁰⁴ Dit lijkt me juist. Hoewel formele autorisatie, zoals Warmelink terecht stelt, relatief gezien van minder betekenis werd,²⁰⁵ blijft formele autorisatie altijd het uitgangspunt van het budgetrecht. Met de opschoning van de staatsfinanciën, zie paragraaf 2.10, werden de suppletoire begrotingen op vaste momenten in de begrotingscyclus aangeboden aan de Tweede Kamer waardoor de noodzaak van voorafgaande materiële autorisatie bij suppletoire begrotingswetten afnam.

2.10 DE OPSCHONING VAN DE STAATSFINANCIËN

Doordat het parlement probeerde in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken te zijn bij het beleid was er – zoals uit de vorige paragraaf bleek – minder aandacht voor de financiële kant van het budgetrecht: de financiële autorisatie en controle. Dit negatieve effect dat de ontwikkeling van ‘meeregeren’ van het parlement teweeg bracht werd bevestigd door verschillende onregelmatigheden en overschrijdingen met de besteding van overheidsgelden in de jaren tachtig van de twintigste eeuw.

Naast de door het parlement geconstateerde onregelmatigheden met de besteding van overheidsgelden liep de verantwoording van de overheidsuitgaven sterk achter en de interne administratie en controle binnen het Rijk vertoonde gebreken. Zo werd bijvoorbeeld pas in 1985 het slot van de rekening over 1978 vastgesteld. Ook was het slecht gesteld met de overheidsfinanciën: begin jaren tachtig was er sprake van een financieringstekort van ongeveer 11%.²⁰⁶ Dit was ook niet verwonderlijk, gelet op de steeds omvangrijkere taken waar de Staat zich op toeleegde. Op de lange termijn was dit niet meer houdbaar. De toenemende uitbreiding van de verzorgingsstaat had uiteindelijk niet alleen gevolgen voor de staat van de financiën – een groot overheidstekort – maar ook voor het financieel beheer van de overheid: de overheid was te ‘log’ geworden waardoor intern financieel management te wensen overliet.²⁰⁷ Bovendien had dit toenemende budgettaire inflexibiliteit tot gevolg. De uitgaven op de begroting worden grotendeels genormeerd door basiswetten. Met de uitbereiding van de verzorgingsstaat werden de uitgaven zoals die voortvloeien uit bestaande regelgeving alleen maar groter.²⁰⁸ Een herbezinning op de staats taken – wat zijn essentiële taken van de overheid die overeind moeten worden gehouden? – en het op orde brengen van de staatsfinanciën kreeg in de laatste twee decennia van de twintigste eeuw daarom grote prioriteit. Een manier waarop werd geprobeerd de financiën op orde te krijgen was door middel van privatiseringen.

204 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 336, nr. 2, p. 28 (Rapport commissie Dolman).

205 Warmelink 1993, p. 350 e.v.

206 Minderman 2000, p. 119.

207 Kuipers & Postma 1992, p. 129.

208 Van der Bij 1993, p. 92.

Overheidstaken werden afgestoten of op afstand gezet waardoor bespaard kon worden op de overheidsfinanciën. Dit betekende ook dat het parlement minder zicht en invloed had op deze gelden.

Vooraf het op orde brengen van de financiën van de Staat – de sanering – vormde in deze periode de centrale noemer voor de ontwikkelingen in de politieke praktijk ten aanzien van het budgetrecht. En het was vooral het parlement zelf dat op onderzoek uitging en verbeteringen voorstelde en eiste met betrekking tot de overheidsfinanciën en begrotingsbehandeling en -controle. Het instrument van de parlementaire enquête beleefde in de jaren tachtig van de twintigste eeuw dan ook een opbloei.

2.10.1 Tekort aan financiële controle

Begin jaren tachtig van de vorige eeuw groeide zowel vanuit de regering als vanuit het parlement het besef dat het beheer en de controle van de overheidsfinanciën te kort schoot. Dit kwam onder andere door de gebrekkige interne administratie en controle binnen de Rijksoverheid. Tot 1982 werd het structurele begrotingsbeleid gevoerd. Onder dit begrotingsbeleid probeerde de overheid de economische cyclus over een middellange termijn te stabiliseren. Het overheidstekort dat als gevolg van de twee oliecrises in de jaren zeventig hoog was opgelopen kon met dit beleid echter niet worden teruggebracht. De regering greep vaak te laat in.²⁰⁹ Een in 1983 verschenen rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte²¹⁰ getiteld 'Een helder begrotingsstelsel' constateerde problemen met de beheersing van de collectieve uitgaven en deed dan ook verschillende aanbevelingen gericht op de verbetering van een goede administratie binnen de Rijksoverheid. Dit resulteerde in de Operatie Comptabel Bestel.²¹¹ Daarnaast was ook de passieve rol van de Tweede Kamer mede debet aan de gebrekkige controle van de overheidsfinanciën.

De passieve rol van de Tweede Kamer kwam in het bijzonder aan het licht in de Rijn-Schelde-Verolme (RSV)-affaire. Het RSV-concern (een scheepsbouwbedrijf) had jarenlang financiële overheidssteun ontvangen, maar ging alsnog failliet waardoor veel overheidsgeld niet meer werd teruggezien. De naar aanleiding van de affaire verrichtte parlementaire enquête in 1983 en 1984²¹² confronteerde de Tweede Kamer met haar tekortschietende rol als controleur (van de overheidsfinanciën). Volgens de enquêtecommissie was

209 Schuerman 2013, p. 45.

210 De Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) is een interdepartementale studiegroep (onafhankelijk van het kabinet) die normaal gesproken voorafgaand aan verkiezingen en bij kabinetsformaties advies uitbrengt over de begroting van de Rijksoverheid en het toekomstig begrotingsbeleid en -doelstellingen.

211 Zie daarover paragraaf 2.10.2.

212 De parlementaire enquêtecommissie werd ingesteld op 24 maart 1983 en bracht op 10 december 1984 haar rapport 'Opkomst en ondergang van Rijn-Schelde-Verolme' uit.

de Tweede Kamer 'vaak afwezig, onoplettend of vergeetachtig.'²¹³ Naar aanleiding van de gedachtewisseling over de RSV-enquête werd door de Kamer besloten om een commissie voor Onderzoek van de Organisatie en de Werkwijze van de Kamer (OOW) in te stellen.²¹⁴ Taak van de commissie was om te onderzoeken 'langs welke wegen verbetering zou kunnen worden verkregen van het toezicht van de Kamer op de regering.' Onder leiding van toenmalig Kamervoorzitter Dolman werd het rapport van de commissie – ook wel de commissie Dolman – aangeboden aan de Tweede Kamer op 9 december 1985. In het rapport werden onder andere aanbevelingen gedaan om de Kamer in staat te stellen haar budgetrecht zo goed mogelijk uit te oefenen. Veel aanbevelingen werden opgenomen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer of werden overgenomen door de regering.²¹⁵ De aanbevelingen van de commissie Dolman hadden mede betrekking op de (coördinerende) rol van de commissie voor de Rijksuitgaven,²¹⁶ de presentatie en indeling van de begroting en op de procedure van de begrotingsbehandeling, bijvoorbeeld over het tijdstip van het indienen van suppletoire begrotingen en de slotwet.²¹⁷ Ten aanzien van de procedure van de begrotingsbehandeling deed de commissie ook het voorstel om een zogenaamd feitenonderzoek (*fact finding*) te introduceren.²¹⁸ Tijdens dit onderzoek, dat plaats zou vinden in de Kamercommissies die de plenaire begrotingsbehandeling voorbereiden, stonden de financieel-technische aspecten van de begroting centraal. In 1986 werd voor het eerst geëxperimenteerd met deze onderzoeken.²¹⁹ Sinds 1994 heeft het feitenonderzoek – tegenwoordig: begrotingsonderzoek – een plek gekregen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Grote uitgavenoverschrijdingen in het Oosterschelde-project en de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de Tweede Kamer onvolledig was geïnformeerd over de financiële aspecten van het project,²²⁰ leidden tevens

213 *Kamerstukken II* 1984/85, 17 817, nr. 16, p. 456. Hoewel de commissie constateerde dat de Tweede Kamer tekort was geschoten in haar controlerende rol, heeft zij verder geen algemene aanbevelingen richting de Tweede Kamer gedaan om deze te verbeteren. De bestudering van één concern leende zich niet voor generalisatie, aldus enquêtecommissie, *Kamerstukken II* 1984/85, 17 817, nr. 16, p. 467.

214 *Kamerstukken II* 1984/85, 17 817, nr. 42.

215 Zo ook over het terugdringen van de verkokering in de Tweede Kamer, zie paragraaf 2.9.3.

216 De commissie voor de Rijksuitgaven werd belast met de ondersteuning van de vaste Kamercommissies die de hoofdstukken van de begroting onder zich krijgen om ze te helpen bij de uitoefening van het budgetrecht en de financiële controle. De voorbereiding van de begrotingsbehandeling zou in eerste instantie bij de vaste commissies moeten liggen. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft vanaf 1995 (wederom) een vaste plaats in de het Reglement van Orde gekregen. Zie *Kamerstukken II* 1994/95 en 1995/96, 24 160.

217 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 336, nr. 2, p. 24-29 (Rapport commissie Dolman).

218 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 336, nr. 2, p. 27-28 (Rapport commissie Dolman).

219 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 906, nr. 2.

220 *Kamerstukken II* 1983/84, 17 428, nr. 3.

tot de constatering dat de Tweede Kamer tekort schoot in haar rol als controleur met betrekking tot financiële aspecten van grote projecten.²²¹ De werkgroep Controle Grote Projecten ontwierp in 1985, onder dezelfde naam, een nieuw controle-instrument voor de Tweede Kamer.²²² Het instrument moest ervoor zorgen dat de Tweede Kamer vooraf en tijdens de besluitvorming over grote projecten toereikend geïnformeerd werd om een afgewogen oordeel te vellen.²²³ De Tweede Kamer kon op deze manier ‘structureel en systematisch een vinger aan de pols houden’.²²⁴ De commissie Dolman nam de aanbevelingen van de werkgroep Controle Grote Projecten over. Een nieuwe Regeling Controle Grote Projecten is op 22 juni 2006 vastgesteld door de Tweede Kamer.²²⁵

2.10.2 Operatie Comptabel Bestel

In oktober 1985 – bij de vaststelling van de rekening over 1978 – werd een tweetal moties aangenomen in de Tweede Kamer waarin de regering werd verzocht met voorstellen te komen ter verbetering van de administratieve organisatie van de ministeries²²⁶ en ter verbetering van de interne controle binnen de ministeries.²²⁷

In 1986 werd door het toenmalige eerste kabinet Lubbers een aanzet gedaan tot het instellen van de Operatie Comptabel Bestel,²²⁸ mede op basis van de aanbevelingen uit het rapport ‘Een helder begrotingsstelsel’. Uiterlijk in 1990 zouden de verbeteringen van het comptabel bestel moeten zijn gerealiseerd. Het uiteindelijke doel van de Operatie Comptabel Bestel was om via een beter begrotingsbeheer de beheersing van de begroting in het algemeen te verbeteren.²²⁹ Deze operatie richtte zich vooral op een verbetering van de administratieve organisatie en de interne (accountants)controle bij het Rijk en het zodanig wijzigen van de inrichting en presentatie van ontwerp-begrotingen, suppletoire begrotingen, budgettaire nota’s en rekeningen dat het parlement beter in staat gesteld werd het budget- en autorisatierecht

221 *Kamerstukken II 1983/84*, 17 428, nr. 12 (herdruk) (motie Eversdijk c.s.). In deze motie werd de commissie voor de Rijksuitgaven verzocht om in samenspraak met de Algemene Rekenkamer een procedure te ontwikkelen, waardoor de Tweede Kamer inzake grote projecten effectief controle kon uitoefenen zowel op de besluitvorming als op de voortgangsrapportering van deze grote projecten.

222 *Kamerstukken II 1984/85*, 18 963, nr. 1. De Commissie overweegt daarbij dat de aanbevelingen, die zij in dit rapport doet, waarschijnlijk tevens van pas kunnen komen voor verbetering van de parlementaire controle in meer algemene zin.

223 De procedure is neergelegd in *Kamerstukken II 1987/88*, 18 963, nr. 8 (tweede herdruk).

224 Van Schagen 1994, p. 278-279.

225 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 351.

226 *Kamerstukken II 1985/86*, 19 045, nr. 6 (motie Engwirda c.s.).

227 *Kamerstukken II 1985/86*, 19 045, nr. 7 (motie Engwirda c.s.).

228 *Kamerstukken II 1985/86*, 19 395, nr. 1.

229 *Kamerstukken II 1986/87*, 19 395, nr. 14, p. 2.

uit te oefenen.²³⁰ Tevens werd een versnelling van de indiening van de suppletoire begrotingen én een versnelling van de verantwoording beoogd.

De Operatie Comptabel Bestel ging gepaard met een (ingrijpende) wijziging van de Comptabiliteitswet 1976. Met de derde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 in 1987 werd een versnelling van de financiële verantwoording beoogd – de verantwoordingsstukken werden uiterlijk op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarnaast werd de rekening aan de slotwet gekoppeld. De Algemene Rekenkamer diende bovendien per rekening een rapport op te stellen en beschikbaar te stellen aan het parlement over het onderzoek naar de betreffende rekening, op basis waarvan het parlement een oordeel kon vellen. Bovendien werd het niet meer noodzakelijk geacht dat de Rijksrekening bij wet werd vastgesteld. Sinds de Grondwetswijziging van 1983 hoefde geen verantwoording meer te worden afgelegd over de uitgaven en de inkomsten van het Rijk aan de wetgevendende macht, maar aan de Staten-Generaal, waarmee de eis van een wettelijke goedkeuring kwam te vervallen.²³¹

Tussen 1989 en 1995 werden de vierde, vijfde en zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 doorgevoerd. Met deze wijzigingen werden het begrotingsbeheer en het verantwoordingsproces verbeterd. Het doel van de vierde wijziging was het bewerkstelligen van een bestel met waarborgen voor een goede beheersing, een ordelijk beheer en een tijdige autorisatie van de begroting(swijzigingen). Onder de vierde wijziging werd het begrotingsstelsel en de indeling van de begroting en de memorie van toelichting bij de begrotingswetten aangepast. Ook werd definitief het tijdpad voor het indienen van suppletoire begrotingen vastgelegd. De suppletoire begrotingen werden standaard op twee momenten tijdens de begrotingsuitvoering ingediend: de eerste uiterlijk op 1 juni samen met de voorjaarsnota en de tweede uiterlijk 1 december samen met de najaarsnota. Bij het indienen van de slotwetten kunnen de laatste suppletoire begrotingen worden ingediend. Incidentele suppletoire begrotingen, begrotingen betreffende grote beleidswijzigingen die niet kunnen wachten op de reguliere besluitvorming omtrent de suppletoire begrotingen, konden uiteraard het gehele begrotingsjaar worden ingediend.²³² Met het indienen van suppletoire (verzamel)begrotingen op vaste tijdstippen gedurende de begrotingsuitvoering werd bereikt dat de uitgaven nog in hetzelfde jaar waarop de begrotingsmutatie betrekking had werden geautoriseerd. De vierde wijziging introduceerde bovendien de term ‘financiële verantwoording’ in de Comptabiliteitswet. Elk jaar diende de minister de financiële verantwoording op te maken met betrekking tot de begroting waarover een minister het beheer voerde.²³³ Met de vijfde wijziging stond het controlebestel centraal. Er werden wijzigingen aangebracht in de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Zo zou het oordeel van de

230 *Kamerstukken II 1986/87*, 19 395, nr. 14, p. 2 en 3.

231 *Kamerstukken II 1986/87*, 19 766, nr. 3.

232 *Kamerstukken II 1988/89*, 20 994, nr. 3, p. 7.

233 *Kamerstukken II 1993/94*, 23 796, nr. 3, p. 8.

Rekenkamer niet meer enkel betrekking hebben op de rechtmatigheid van de uitgaven, maar ook op de verantwoording daarover. Door dit onderzoek en de optekening van de resultaten in de rapporten van de Algemene Rekenkamer werd het parlement beter in staat gesteld toezicht uit te oefenen op de door de minister gevoerde financiële beheer en verantwoording daarover.²³⁴ Met de zesde wijziging werd bereikt dat ook voor het hele Rijk een financiële verantwoording werd opgesteld.²³⁵

2.10.3 Introductie regels budgetdiscipline, verbetering meerjarencijfers en de toenemende rol van de regeerakkoorden voor het financiële kader

Naast deze wettelijke aanpassingen in het comptabele bestel werd een betere beheersing van de begroting en het begrotingsbeleid nagestreefd door de introductie van de regels budgetdiscipline – voorheen regels van het stringente begrotingsbeleid – en de verbetering van de kwaliteit van de meerjarencijfers. In 1987 werden door de toenmalig Minister van Financiën Ruding de regels budgetdiscipline geïntroduceerd.²³⁶ Het doel van de introductie was om de beheersing van de begroting te verbeteren en te zorgen dat er geen grote overheidstekorten meer konden ontstaan.²³⁷ Vooraf werden bepaalde begrotingsnormen opgesteld. Deze normen stelden financiële grenzen aan het beleid. Hoe moest worden omgegaan met overschrijdingen van de begrotingsnormen werd vervolgens vastgelegd in de regels budgetdiscipline. Deze regels dienden als het ware als handhavingsregels. Deze regels werden neergelegd in het regeerakkoord.

Het terugdringen van het financieringstekort in de jaren tachtig van de vorige eeuw was succesvol gebleken. Dit werd bereikt door gebruik te maken van saldsturing; er werd een tijdpad afgesproken waaraan moest worden voldaan ongeacht de economische omstandigheden. Dit betekent dat op iedere verandering in de raming werd gereageerd.²³⁸

Het versterken en verbeteren van de meerjarencijfers – dit zijn de cijfers voor het komende begrotingsjaar en de daaropvolgende vier jaren – werd vanaf 1986 ingezet als instrument om de beheersing van de overheidsfinanciën te verbeteren. Zonder financiële prognoses is het moeilijk om beleid te maken. De meerjarencijfers werden vervolgens gekoppeld aan het regeerakkoord en vormden een normatief kader waarbinnen de beleidsontwikkeling van het kabinet en de normen voor het begrotingsbeleid werden vastgesteld voor de gehele regeerperiode. Door de koppeling met het regeerakkoord betekende dit volgens Minderman dat de Tweede Kamer materieel instemde

234 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 471, nr. 3.

235 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 796, nrs. 1-4.

236 Na aanvang van het tweede kabinet Lubbers (1986-1989). Al tijdens het kabinet De-Quay (1959-1963) werd door Minister van Financiën Zijlstra de zogenaamde *Zijlstra-norm* ingevoerd: dit was een norm voor het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid. De begrotingstekort nam echter toe, waardoor werd afgestapt van dit beleid.

237 Minderman 2000, p. 123.

238 Schuerman 2013, p. 45.

met het meerjarig financieel kader.²³⁹ Het belang van correcte meerjarencijfers was daarom groot. De cijfers vormen volgens Minderman dan ook de 'ruggengraat' van de financiële besluitvorming van de Rijksoverheid en liggen ten grondslag aan de jaarlijkse begrotingscijfers.²⁴⁰

De toenemende focus van zowel de regering als de Tweede Kamer op de verbetering van het financieel beheer, heeft er ook toe geleid dat in het regeerakkoord steeds meer aandacht werd besteed aan het financiële beleid. Vanaf 1982 besloeg een groot deel van het regeerakkoord het financieel-sociaaleconomisch beleid dat werd gevoerd door het kabinet, met veel gedetailleerde voorstellen over onder andere het meerjarig budgettair beleid. Voor het eerst werden de uitgaven in een regeerakkoord 'gekwantificeerd'.²⁴¹ Zowel de financiële kaders, doelstellingen en hoofdpunten van het financiële beleid werden in het regeerakkoord vastgelegd.²⁴² In een tijd waarin de overheidsfinanciën weer op orde moesten worden gebracht was het regeerakkoord overigens het instrument bij uitstek waarin de te nemen maatregelen alvast konden worden afgesproken. De politieke binding van de coalitiepartijen aan het regeerakkoord kon voorkomen dat later nog moest worden onderhandeld over de vaak ingrijpende maatregelen.²⁴³ Ook de koppeling tussen de meerjarencijfers en het regeerakkoord maakte dat het regeerakkoorden in belang toenamen. In de akkoorden werden de uitgavenplafonds per ministerie veelal voor één regeringsperiode vastgesteld. Het regeerakkoord was en is nog steeds vrijwel het enige moment waarop er een integrale afweging van de begroting plaatsvindt.

2.11 VERZAKELIJKING

De periode tussen de Tweede Wereldoorlog en omstreeks 1995 wordt gekenmerkt door het 'meeregeren' van het parlement. Vanaf 1995 lijkt de positie van het parlement tegenover de regering onder invloed van de toenemende verzakelijking, waaronder de toenemende Europese integratie, te veranderen. Het 'meeregeren' krijgt een andere invulling, net als het budgetrecht. De begroting wordt steeds technischer waardoor de mogelijkheden voor het parlement om grote wijzigingen in het beleid te bewerkstellingen steeds meer lijken af te nemen.

Met het op orde brengen van de overheidsfinanciën (intern) en de verbeterde toegang tot de begroting (extern) konden de betrokken partijen bij de begroting zich meer richten op de inhoud en de betekenis van de begroting,

239 Minderman noemt dit overigens geen materiële instemming, maar spreekt van pseudo-autorisatie. Minderman 2000, p. 153.

240 Minderman 2000, p. 150-153.

241 Bovend'Eert 1988, p. 100.

242 Minderman 2000, p. 138 en 140.

243 Zie Minderman 2000, p. 138 en p. 144.

vooral in relatie tot het achterliggende beleid, én de daarmee samenhangende verantwoording. Dit had een zekere verzakelijking van de begrotingsbehandeling tot gevolg. Deze verzakelijking werd geïntroduceerd door de kabinetten Lubbers (1982-1994) – de Operatie Comptabel Bestel gaf hiertoe de aanzet – en werd versterkt tijdens de kabinetten Kok (1994-2002).

De verzakelijking van de begroting en de begrotingsbehandeling kan mede in het licht worden gezien van een verzakelijking van de politiek. Met name tijdens de kabinetten Kok was sprake van een vervaging van ideologische verschillen tussen de partijen die de coalitie vormden – PvdA, VVD en D66. De ‘ideologische veren’ werden afgeschud. De ministers uit de kabinetten waren gericht op inhoudelijke dossierkennis. De overheidsfinanciën moesten vooral efficiënt en bedrijfsmatig worden ingericht, met een grotere nadruk op prestaties en verantwoordelijkheden.²⁴⁴

De verzakelijking wordt vooral gekenmerkt door een versterking van de begrotingsdiscipline en de gebondenheid van het Tweede Kamer aan de budgetdiscipline, de toenemende Europeanisering en het fenomeen van de tegenbegrotingen. Daarnaast heeft de nadruk op het creëren van een doelmatige en doeltreffende overheid bijgedragen aan de verzakelijking.

2.11.1 Versterking van de begrotingsdiscipline

De regels budgetdiscipline zoals die waren geïntroduceerd door Minister van Financiën Ruding tijdens het kabinet Lubbers II (zie paragraaf 2.10.3) werden in 1995 integraal herzien door toenmalig Minister van Financiën Zalm tijdens het kabinet Kok I (1994-1998). Minister Zalm introduceerde het trendmatig begrotingsbeleid, ook wel bekend als de *Zalm-norm*.²⁴⁵ In het tweede kabinet Kok (1998-2000) werd deze norm door Zalm aangescherpt.²⁴⁶

2.11.1.1 Trendmatig begrotingsbeleid

Het trendmatig begrotingsbeleid vormt nog steeds de essentie van het huidige begrotingsbeleid van het Rijk.²⁴⁷ De centrale noemer van het trendmatig begrotingsbeleid is dat bij aanvang van het nieuwe kabinet wordt bepaald wat het gewenste begrotingssaldo is tot aan het eind van de kabinetsperiode.²⁴⁸ Met de introductie van het trendmatig begrotingsbeleid werd tege-

244 Van Twist 1999, p. 287.

245 In maart 1995 kondigde toenmalig minister Zalm een nadere verduidelijking aan van het beleid ten aanzien van het reële uitgavenkader en de regels budgetdiscipline. De Tweede Kamer had om een verduidelijking gevraagd (*Kamerstukken II 1994/95*, 23 900, nr. 21 herdruk). In de Miljoenennota 1996 zijn deze nieuwe regels ‘gecodeficieerd’: *Kamerstukken II 1995/96*, 24 400, nr. 1, bijlage 16.

246 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 200, nr. 1, bijlage 14 (Miljoenennota 1999).

247 In de crisisjaren tussen 2009 en 2014 is er echter op saldo gestuurd om ervoor te zorgen dat het overheidstekort werd teruggebracht onder de 3%.

248 SBR, ‘Risico’s en zekerheden’, dertiende rapport 2010, p. 53.

moet gekomen aan de nadelen die samenhangen met de praktijk van de saldosturing. Hoewel saldosturing in de jaren tachtig van de twintigste eeuw succesvol was gebleken in het terugdringen van het overheidstekort, bracht het ook veel bestuurlijke onrust met zich mee. Aan de hand van de economische ramingen werden de uitgaven en de hierover gemaakt afspraken binnen het kabinet, steeds weer bijgesteld.²⁴⁹ Om meer bestuurlijke rust te creëren werd het trendmatig begrotingsbeleid geïntroduceerd dat voor één kabinetsperiode de uitgavenplafonds vastlegt.

Het trendmatig begrotingsbeleid wordt gekenmerkt door een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven, het bestaan van een uitgaven- en inkomstenkader, onafhankelijke macro-economische ramingen door het Centraal Plan Bureau (CPB) en er is sprake van één hoofdbesluitvormingsmoment.²⁵⁰

Dat de uitgaven en de inkomsten strikt worden gescheiden betekent dat meevallers bij de inkomsten niet kunnen worden gebruikt voor extra uitgaven. De uitgaven voor één kabinetsperiode liggen immers vast in de uitgavenkaders. Dit betekent ook dat tegenvallende inkomsten niet betekent dat er meteen moet worden bezuinigd op de uitgaven. Daarnaast geldt voor de uitgaven een scheiding in budgetdisciplinesectoren. Dit zijn de sectoren rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid en het budgettair kader zorg (zie hierover verder paragraaf 3.3.2.2).²⁵¹ Voor elke sector wordt een uitgavenkader neergelegd.²⁵² In principe zijn binnen de kabinetsperiode verhogingen van dit kader niet toegestaan. Elke sector moet overschrijdingen binnen hetzelfde uitgavenkader compenseren. Daarnaast wordt voor de inkomsten een inkomstenkader neergelegd. Er wordt uitgegaan van automatische stabilisatie. Dit betekent dat de inkomstenkant mee ademt met de cyclus (de conjunctuur) waardoor zogenoemd anticyclisch beleid kan worden gevoerd.²⁵³

249 Schuerman 2013, p. 45.

250 Schuerman 2013, p. 46.

251 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 416, nr. 3, p. 4 (MvT Wet HOF).

252 Dit betekent dat er voor de decentrale overheden geen plafond wordt vastgelegd. Op basis van de Wet HOF worden er met de decentrale overheden wel afspraken gemaakt wat hun aandeel is in het totale overheidstekort van maximaal 3% (zoals vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact zie paragraaf 4.2.4.2) Zie Schuerman 2013, p. 60 en artikelen 3 tot en met 8 Wet HOF.

253 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 416, nr. 3, p. 4. Anticyclisch beleid betekent dat de overheid meer uitgeeft en/of de belastingen verlaagt als het economisch slechter gaat zodat er meer vraag ontstaat en de economie wordt gestimuleerd. En dat de overheid bezuinigt en de belastingen verhoogd als het goed gaat met de economie. Procyclisch beleid betekent dat op iedere verandering in de economie wordt gereageerd. Dit betekent dat de overheid bezuinigt als het slecht gaat met de economie om te voorkomen dat de overheidsschuld te ver oploopt, maar waardoor de economische neergang wordt versterkt. Als het goed gaat met de economie geeft de overheid meer geld uit. Voor de overheid is het volgens Schuerman moeilijk om anticyclisch beleid te voeren omdat er vaak tijd zit tussen de aankondiging van een maatregel en de uitvoering ervan. De uitgave vindt dan plaats op het moment dat het alweer beter gaat met de economie, wat leidt tot het voeren van procyclisch beleid. Zie Schuerman, p. 44.

Bij het vormgeven van de uitgaven- en inkomstenkaders wordt uitgegaan van een zogenoemd realistisch macro-economisch scenario. Daarvoor maakt het kabinet gebruik van de onafhankelijke ramingen van het CPB.²⁵⁴

Als onderdeel van dit trendmatig begrotingsbeleid neemt het kabinet eenmaal per jaar beslissingen over de budgettaire meevallers en tegenvallers en nieuw beleid. Dit draagt bij aan de bestuurlijke rust. Tijdens dit hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar wordt door het kabinet besloten wat op basis van de bezuinigingsvoorstellen en nieuwe plannen wenselijk en mogelijk is binnen de financiële ruimte.²⁵⁵ Tijdens dit beslismoment in het voorjaar wordt op hoofdlijnen besloten over de uitgavenkant van de begroting op basis van het Centraal Economisch Plan van het CPB waarin de nieuwste cijfers over de stand van de economie wordt gepubliceerd. Dit betekent dat in het voorjaar voor elk ministerie bepaald wordt hoeveel uitgegeven mag worden dan wel bezuinigd zal moeten worden. Wanneer tussentijdse bezuinigingen echter toch nodig blijken te zijn, bijvoorbeeld door minder gunstige ontwikkelingen, wordt ook in augustus nog een beslismoment ingepland over de uitgavenkant.²⁵⁶ In augustus wordt besloten over de inkomstenkant van de begroting en vindt tevens de definitieve besluitvorming over de begroting voor volgend jaar plaats. Dit gebeurt op basis van de concept-Macro Economische Verkenning van het CPB waarin de besluitvorming uit het voorjaar in is verwerkt net als de laatste stand van de economie.²⁵⁷

In het regeerakkoord dat per kabinetsperiode wordt gesloten wordt tegenwoordig neergelegd van welk begrotingsbeleid er wordt uitgegaan in de komende kabinetsperiode en welke begrotingsregels er gelden. Ook worden de begrotingsdoelen (inkomsten, uitgaven en het saldo) voor de komende kabinetsperiode (cijfermatige) uitgewerkt. De begrotingsregels omvatten de regels van het trendmatig begrotingsbeleid en de regels budgetdiscipline, die vastleggen wat de spelregels zijn mocht er sprake zijn van overschrijdingen van de plafonds.²⁵⁸ In de begrotingsregels is ook opgenomen dat de Europese begrotingsregels leidend zijn bij het uitvoeren ervan.²⁵⁹ Met de inwerkingtreding van de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet HOF) in

254 Schuerman 2013, p. 51-52.

255 Schuerman 2013, p. 50.

256 Ook met betrekking tot de besluitvorming over de begroting van 2014 zien we dat er tussentijds (extra) bezuinigd moet worden en dat besluitvorming wordt gesplitst: over een deel van de uitgaven is reeds in het voorjaar van 2013 een besluit genomen. De beslissing van het kabinet over de extra bezuinigingen vindt in augustus 2013 plaats wanneer de definitieve besluitvorming over de begroting plaatsvindt.

257 Adema en Van Gent 2013, p. 86.

258 Schuerman 2013, p. 55 en Stabiliteitsprogramma 2016, h. 3 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 21 501-07, nr. 1352).

259 Zie Begrotingsregels 2012-2017 (Bijlage bij Startnota *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400, nr. 18).

januari 2014 hebben de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid een wettelijke grondslag gekregen.²⁶⁰

2.11.1.2 Versterking van de begrotingsdiscipline door trendmatig begrotingsbeleid

Met de introductie van het trendmatig begrotingsbeleid werd de begrotingsdiscipline versterkt. Ten eerste omdat de beslismomenten werden teruggebracht tot één moment in de jaarlijkse begrotingscyclus,²⁶¹ de zogenoemde 'geïntegreerde besluitvorming'.²⁶²

Daarnaast is de versterking van de budgetdiscipline mede te danken aan de sterke rol van de Minister van Financiën – die toeziet op het handhaven van de begrotingsdiscipline door de verschillende vakministers. Zowel Minister van Financiën Kok in het derde kabinet Lubbers als Minister van Financiën Zalm onder de kabinetten Kok, wist strak de hand te houden aan het naleven van de begrotingsregels.²⁶³ De jaren 1994-1998 stonden bovendien in het teken van de toetreding van Nederland tot de EMU – welke toetreding in 1999 een feit werd. De (strengere) budgettaire eisen voor toetreding tot de EMU, een maximaal financieringstekort van 3% van het bbp en een maximale overheidsschuld van 60% van het bbp²⁶⁴, fungeerde voor minister Zalm tevens als stok achter de deur voor het handhaven van strenge begrotingsdiscipline.²⁶⁵

Als laatste duidt de toenemende gebondenheid van de Tweede Kamer aan de begrotingsregels zoals afgesproken in het regeerakkoord op een versterking van de budgetdiscipline. Bovendien duidt de toenemende gebondenheid van de Kamer op een zakelijke opstelling van zowel de regerings- en de oppositiefracties.²⁶⁶ In principe hebben de begrotingsregels alleen betrekking op de afspraken gemaakt binnen het kabinet. De regels hebben echter alleen betekenis als ze ook door het parlement – in dit geval dus de Tweede Kamer die de begroting kan amenderen – wordt gerespecteerd. In de praktijk nemen de Tweede Kamerleden deze regels bij het amenderen van de begroting in acht. Dat wil zeggen dat de leden van de Tweede Kamer, wanneer zij een amendement voorstellen voor verhoging van een uitgave, dit amendement voorzien van noodzakelijke financiële dekking. Dit is de zogenoemde compensatieregel. Minderman constateerde in 2000 dat de Tweede Kamer zich niet altijd hield aan de budgetdiscipline. De Tweede Kamer zag de regels budgetdiscipline vooral als een interne afspraak binnen het kabinet en voelde zich er niet aan gebonden. Minderman constateerde

260 Wet van 11 december 2013, *Stb.* 2013, 513. Zie uitgebreid over de Wet HOF paragraaf 5.2.2.

261 Minderman 2000, p. 127.

262 *Kamerstukken II* 1994/95, 23 900, nr. 23, p. 18.

263 Minderman 2000, p. 127.

264 Neergelegd in het Stabiliteits- en Groeipact, gewijzigde Verordening (EG) 1466/97 en 1497/97.

265 Minderman 2000, p. 128. Over de Europese begrotingsregels zie hoofdstuk 4.

266 Warmelink 1993, p. 188.

echter wel dat de jarenlange gedachtewisseling van de Tweede Kamer met de Minister van Financiën over (de wijziging van) de regels de binding aan deze regels wel heeft versterkt.²⁶⁷ Tegenwoordig wordt de compensatieregel eigenlijk altijd in acht genomen. In 2010 heeft de Tweede Kamer bovendien in een motie²⁶⁸ opgeroepen tot het wettelijk verankeren van de begrotingsregels. Bovendien vermelden de Rijksbegrotingsvoorschriften vanaf 2011²⁶⁹ dat, hoewel niet verplicht, het gewoonte is dat de 'Tweede Kamer in een amendement financiële dekking aanlevert'.²⁷⁰ Lingen wijt het bestaan van de compensatieregel aan het feit dat de Tweede Kamer reeds impliciet, dus materieel, heeft ingestemd met het budgettair kader (het totaal van de uitgaven en de inkomsten) bij de behandeling van de Miljoenennota.²⁷¹ En daarnaast zijn bovendien in het regeerakkoord de uitgavenkaders al vastgesteld.

2.11.2 Toenemende Europese (economische) integratie

De commissie Deetman wees er al op in 1990: bij de analyse naar het vraagstuk van staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwingen mogen de ontwikkelingen in Europees verband niet ontbreken.²⁷² Zoals in de paragraaf hiervoor al werd aangehaald, was de ambitie om toe te treden tot de EMU een stok achter de deur om meer begrotingsdiscipline af te dwingen. Eenmaal lid van de EMU zou een overschrijding van de criteria leiden tot het mogelijk opleggen van een financiële sanctie. Dit betekende dat de EMU grote gevolgen had voor het budgettair beleid van Nederland.

Vanuit staatsrechtelijke hoek uitte Brenninkmeijer indertijd kritiek op de totstandkoming van de muntunie. De muntunie zou de democratische machtsbalans op nationaal niveau verstoren zonder dat dit in een open debat was getoetst. Brenninkmeijer zag in de totstandkoming van de EMU en het Stabieleits- en Groeipact zelfs een uitholling van het budgetrecht. De kaders van het budgettair beleid werden neergelegd op Europees niveau en zouden strak worden gehandhaafd. De EMU vormde een 'sluitrede (...) in onze besluitvorming over alles wat de staat presteert'. Het parlement werd hiermee beperkt in de uitoefening van zijn budgetrecht. De constitutionele balans op nationaal niveau werd bovendien beperkt, omdat de machtsuitoefening op nationaal niveau uiteindelijk bij het parlement ligt en het parlement in deze machtsuitoefening wordt beperkt.²⁷³

267 Minderman 2000, p. 132.

268 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 565, nr. 4.

269 Deze voorschriften van het Ministerie van Financiën behelzen regels die betrekking hebben op de verantwoording van het voorgaande jaar, de begroting van dit jaar en de voorbereiding van de begroting voor het volgende jaar.

270 Zie bijvoorbeeld de Rijksbegrotingsvoorschriften 2017, paragraaf 4.4.1, www.rbv.minfin.nl.

271 Lingen 2001, p. 150.

272 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 427, nr. 3, p. 3 en 50 e.v.

273 Brenninkmeijer 1997, p. 485-486.

De ambities van de Europese integratie reikten bovendien verder dan integratie alleen. De Europese integratie kreeg een steeds meer sociale dimensie en heeft zich de laatste decennia alleen maar verder verbreed: zaken als milieu, volksgezondheid, onderwijs en sociaal beleid zijn ook gaan behoren tot de beleidsterreinen van de EU. Bovendien wordt de samenwerking, met name op het financiële, economische en het sociale terrein, steeds verder verdiept (zie hoofdstuk 4).

De toenemende Europese integratie is onderdeel van een toenemende internationalisering. Dit betekent dat de besluitvorming over de begroting inhoudelijk steeds meer genormeerd wordt door Europese en internationale regelgeving. Dit heeft tot gevolg dat de regering minder beleidsruimte heeft om het nationale beleid vorm te geven waardoor het parlement op zijn beurt ook minder invloed kan uitoefenen.²⁷⁴

2.11.3 Tegenbegroting

Een ander fenomeen in de begrotingspraktijk dat aandacht verdient is de tegenbegroting. De eerste tegenbegroting werd gepresenteerd in 1965.²⁷⁵ Tegenbegrotingen worden veelal door oppositiepartijen in de Tweede Kamer gepresenteerd rond Prinsjesdag, waarin de partijen alternatieven aanreiken aan het kabinet voor het (financieel) beleid. De tegenbegrotingen worden per brief 'ingediend'.²⁷⁶ Wijzigingen van de begroting kunnen echter alleen via amendementen worden gerealiseerd. In de tegenbegroting doet een partij concrete voorstellen hoe het geld op een alternatieve manier kan worden besteed: 'cijferwerk tegenover cijferwerk'.²⁷⁷ De tegenbegroting heeft geen vaste vorm en kan zowel per departement als voor het hele beleid een strategie uiteenzetten. Hoewel de tegenbegrotingen regelmatig in de begrotingsdebatten worden aangehaald,²⁷⁸ zijn ze volgens Bovend'Eert en Kummeling vooral te beschouwen als een 'bijzondere manier van zich politiek profileren door de oppositie'.²⁷⁹ De auteurs wijzen er echter wel op dat het wel eens is voorgekomen dat een kabinet in latere jaren elementen uit de tegenbegroting heeft overgenomen. Als de tegenbegroting wordt doorgerekend door het CPB voor de economische effecten biedt dit alternatief reëel

274 Van Schagen 1994, p. 25.

275 De alternatieve begroting werd als noot bijgevoegd bij de handelingen. Zie *Handelingen II* 1965/66, p. 242. Zie verder Vellenga 1986, p. 186.

276 Zie bijvoorbeeld de tegenbegrotingen van CDA, D66 en PvdA na de indiening van de begrotingswetsvoorstellen voor 2006, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300, nr. 4, 5 en 35.

277 Vellenga 1986, p. 187.

278 Bijvoorbeeld tijdens het begrotingsdebat over de begroting voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Handelingen II* 2015/16, item 26, nr. 31 en tijdens de algemene financiële beschouwingen, *Handelingen II* 2015/16, item 4, nr. 8.

279 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 337.

vergelijkingsmateriaal voor het kabinet.²⁸⁰ In de politieke praktijk worden de tegenbegrotingen over het algemeen dan ook pas serieus genomen als ze zijn doorgerekend door het CPB.²⁸¹

Overigens wordt er bij de grote rol die het CPB speelt bij de doorrekeningen en de daarbij gebruikte modellen de laatste jaren vanuit meerdere hoeken – niet in de minste plaats ook door de Kamerleden zelf – vraagtekens gezet.²⁸² De parlementaire onderzoekscommissie Breed welvaartbegrip pleit er in haar onderzoeksrapport dan ook voor om naast het bbp – dat een cruciale indicator is en blijft om de omvang van de economie in kaart te brengen – ook gebruik te maken van andere, immateriële, factoren zoals kwaliteit van leven en welzijn.²⁸³

2.11.4 Gevolgen voor het budgetrecht

De verzakelijking van de begrotingsbehandeling heeft tot gevolg dat het ‘meeregeren’ van het parlement een andere invulling krijgt. Dit heeft ook invloed op het budgetrecht. Bij de uitoefening van het budgetrecht moet het parlement steeds meer rekening houden met verschillende factoren. De begroting wordt steeds complexer en grotendeels genormeerd door eerder aangegane verplichtingen, die bovendien steeds meer voortkomen uit internationale en Europese afspraken. Ook moet het parlement steeds meer rekening houden met het maatschappelijke speelveld. Steeds vaker is de begroting het resultaat van gesloten bestuursakkoorden met maatschappelijke organisaties, over de zorg of over het sociale beleid.²⁸⁴ Daarnaast werd de in de jaren tachtig van de twintigste eeuw ingezette privatiseringsslag in de jaren negentig doorgezet en werden steeds meer overheidstaken op afstand gezet. In de jaren 2000 wordt de privatisering doorgezet, maar het privatiseringsbeleid kan dan ook op steeds meer kritiek rekenen. De nadruk komt steeds meer te liggen op het waarborgen van publieke belangen.²⁸⁵

280 Zoals ook minister-president Rutte stelt tijdens de algemene politieke beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota voor het jaar 2012, *Handelingen II* 2011/12, p. 3465. Zie ook de algemene politieke beschouwingen in 2014 waarbij minister-president Rutte afzonderlijk ingaat op alle ingestuurde tegenbegrotingen, *Handelingen II* 2014/15, item 6, nr. 3.

281 Zie voor voorbeelden Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 337.

282 Zie onder andere de vragen die de Eerste Kamer heeft gesteld aan het CPB over de modellen die het hanteert, *Kamerstukken I* 2015/16, 34 302, nr. P. Zie daarnaast onder andere het pleidooi in het NRC Handelsblad om niet alleen maar af te gaan op de berekeningen van het CPB. A. Boot en S. Phlippen, ‘Computermodellen hebben stevige beperkingen. Vaar niet blind op het CPB’, *NRC Handelsblad* 11 september 2012. In de Volkskrant verschenen begin 2016 meerdere artikelen over de rol van het CPB. Zie ook ‘Politici morrelen aan macht Planbureau’, *Volkskrant* 30 maart 2016.

283 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 298, nr. 3.

284 Witteveen 1994, p. 62 en 63.

285 Zie rapport van de parlementaire onderzoekscommissie van de Eerste Kamer naar de parlementaire besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten ‘Verbinding Verbroken’, *Kamerstukken I* 2012/13, C, nr. A.

Ook neemt het relatieve belang van premie-gefinancierde sectoren toe.²⁸⁶ Hierdoor zijn de betrokken begrotingsgeldens steeds minder direct te beïnvloeden.

De kwantitatieve reikwijdte van het budgetrecht neemt door deze verschillende ontwikkelingen af. Door de budgetdiscipline neemt de ruimte voor het parlement om gedurende de kabinetsperiode wijzigingen in het beleid aan te brengen verder af. De koers is immers al uitgezet bij het regeerakkoord. De begroting wordt bovendien steeds technischer.

Om het budgetrecht adequaat uit te kunnen oefenen dient het parlement meer inzicht te krijgen in de wijze waarop en in hoeverre het parlement het beleid kan beïnvloeden en waarop de minister is aan te spreken. Hiertoe is een poging gedaan met de introductie van de VBTB-operatie: Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording. Door middel van deze operatie werd geprobeerd de begrotingsinformatie op een verbeterde wijze te presenteren.

2.11.5 Beleidsbegrotingen: de operatie VBTB

Met de komst van de VBTB-operatie werden de prestatiegegevens steeds meer naar de voorgrond geschoven. Doordat aanvankelijk sterke nadruk werd gelegd op de gerealiseerde uitgaven en inkomsten na de opschoning van het comptabel bestel en het op orde brengen van de staatsfinanciën verdween het beleid op de achtergrond. Met name de verantwoordingen waren 'beleidsarm'.²⁸⁷ De nadruk lag te veel op gerealiseerde uitgaven en inkomsten en in veel mindere mate op de beleidsvoornemens en wat daar precies van terecht is gekomen. Het parlement wil zijn budgetrecht dan ook versterken door de doelmatigheid van het beleid van de overheid te benadrukken. En tevens om meer inzicht te krijgen in de financiële aspecten van het beleid. Een van de manieren om dit te bereiken is door een versnelling en kwaliteitsverbetering van de financiële verantwoording te bewerkstelligen. Ook vanuit de regering werd de roep groter om te komen tot een meer doelmatige, doeltreffende en slagvaardigere overheid.²⁸⁸

In mei 1999 wordt, naar aanleiding van verschillende initiatieven door onder andere de Tweede Kamer, de nota 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB) gepresenteerd.²⁸⁹ Deze nota presenteert een grote omslag in de presentatie en versnelling van de begrotings- en verantwoordingsstukken²⁹⁰ en probeert tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van het parlement. Zoals de naam van de nota al doet vermoeden, dient het

286 Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015, p. 34.

287 Lingen 2001, p. 152.

288 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 573, nr. 2, p. 8. Reeds in 1990 werd gestart met een vernieuwing van de organisatie van de Rijksoverheid onder de naam 'Operatie Grote Efficiency'. Met deze operatie werd voornamelijk de omvang en het functioneren van de Rijksoverheid onder de loep genomen, *Kamerstukken II 1990/91*, 21 853, nr. 1.

289 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 573, nr. 2 (VBTB-notitie).

290 Zie o.a. Voermans 2002 en Minderman 2002, p. 1605.

beleid in de begrotings- en verantwoordingsstukken centraal te staan. Doel van de operatie is om de inzichtelijkheid en de tijdigheid van de begrotings- en verantwoordingsstukken te vergroten en een doelmatigere en doeltreffendere overheid te creëren. De begrotingsartikelen worden ingedeeld naar onderwerpen van beleid, om een betere afweging mogelijk maken.²⁹¹ De koppeling tussen beleid, prestaties en geld staat centraal. De nieuwe begrotingsopzet moet een antwoord geven op de *www*-vragen: wat willen we bereiken?, wat gaan we daarvoor doen?, wat mag het kosten? En in spiegelbeeld dient in de verantwoording een antwoord te worden gegeven op de *hhh*-vragen: hebben we bereikt wat we hebben beoogd?, hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?, heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten? In de begroting staan beleidsvoornemens en de daaraan gekoppelde uitkomsten die dat beleid zou moeten opleveren centraal. In de verantwoording – het Financieel Jaarverslag van het Rijk – moeten de bereikte resultaten centraal staan. Met de geïntegreerde verantwoording wordt een duidelijke koppeling gelegd tussen de begrotings- en de verantwoordingsstukken waardoor het voor het parlement eenvoudiger zou moeten worden om de begroting en het jaarverslag met elkaar te kunnen vergelijken en vervolgens om het beleid van het kabinet te beoordelen en te controleren.²⁹² Ook wordt een versnelling van de verantwoording beoogd. De verantwoordingsstukken worden niet langer tegelijkertijd met de begrotingswetsvoorstellen op Prinsjesdag aangeboden aan de Tweede Kamer maar vier maanden eerder op de derde dinsdag in mei: Verantwoordingsdag. Hiermee verandert ook de begrotingscyclus. Aan de hand van het oordeel over het beleid van het kabinet op basis het Financieel Jaarverslag van de Rijk zouden de Kamers bovendien in staat worden gesteld om een beter oordeel te geven over de uitvoering van de lopende begroting én de voorbereiding van de nieuwe begroting, omdat de Kamers nu ook de ervaringen uit het vorige jaar kunnen meenemen.²⁹³ Vanaf het jaar 2000 is Verantwoordingsdag een feit.

De eerste VBTB-begrotingen worden op Prinsjesdag 2001 aangeboden aan de Tweede Kamer. De VBTB-operatie wordt wettelijk verankerd in de (nieuwe) Comptabiliteitswet van 2001, die de Comptabiliteitswet 1976 verving en in 2002 in werking trad.²⁹⁴

2.11.5.1 Lof en kritiek op de VBTB-operatie

Lof is er voor de VBTB-operatie omdat deze operatie een stimulans vormt voor het voeren van goed financieel beheer.²⁹⁵ Bovendien krijgt met de VBTB-operatie de efficiëntie en de effectieve besteding van middelen meer

291 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 573, nr. 2, p. 5 (VBTB-notitie).

292 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 573, nr. 2 (VBTB-notitie) en Voermans 2002, p. 181.

293 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 573, nr. 2, p. 30 (VBTB-notitie).

294 Wet van 13 juli 2002, *Stb.* 2002, 413.

295 *Handelingen II 1999/2000*, nr. 90, p. 5288.

aandacht, waar het in het verleden nog wel eens aan schortte.²⁹⁶ Ook krijgt het parlement betere handvatten om de minister ter verantwoording te roepen.²⁹⁷

Vanuit de literatuur wordt echter ook kritiek geleverd op de VBTB-operatie en de daarmee gepaard gaande vernieuwing van de Comptabiliteitswet. De kritiek op dit stelsel luidt dat deze operatie het budgetrecht van het parlement amper zichtbaar versterkt. De begrotingstoelichting en de begrotingspresentatie worden verbeterd, maar er worden geen nieuwe verantwoordelijkheden, bevoegdheden of instrumenten gecreëerd voor het parlement om zijn positie tegenover de regering te versterken.²⁹⁸ Bovendien neemt met de operatie het aantal begrotingsartikelen met een derde af. Dit heeft tot gevolg dat de artikelen op een hoger abstractieniveau worden geformuleerd. Het aantal achterliggende beleidsdoelstellingen is daarentegen vaak niet verminderd. Hierdoor is het voor de Tweede Kamer moeilijker om gericht te amenderen, waardoor de inzet van het amendementsrecht wordt verzwakt, volgens De Jong en Kummeling. Het gevolg is geweest dat de Kamer meer gebruik is gaan maken van de motie.²⁹⁹

Ook het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) komt tot de conclusie dat de vermindering in begrotingsartikelen ertoe leidt dat de Tweede Kamer minder goed haar amendementrecht kan inzetten en daardoor minder aangrijpingspunten heeft voor het autoriseren van de uitgaven en voor het maken van een afweging tussen de begrotingsmiddelen (allocatie). Bovendien heeft het parlement door de vermindering in begrotingsartikelen minder zicht op de verschuivingen binnen de begrotingsartikelen. Minder begrotingsartikelen en minder doelstellingen betekent dat de Tweede Kamer minder kan sturen op doelstellingen en achteraf ook minder kan controleren op doelstellingen (zie ook paragraaf 3.3.2.2).³⁰⁰ Dit leidt volgens het BOR tot een aantasting van het zachte budgetrecht.³⁰¹ Om het budgetrecht naar behoren uit te kunnen oefenen dient het parlement, naast het harde budgetrecht – het grondwettelijk vastgelegde budgetrecht – dat gericht is op de omvang van de bedragen, te beschikken over goed inzicht wat er met dat geld gebeurt door middel van adequate begrotings- en beleidsinformatie. Het zou vooraf duidelijk moeten zijn en achteraf controleerbaar wat er met

296 De Jong & Kummeling 2009, p. 79.

297 Broeksteeg 2004, p. 381.

298 Minderman 2002. Minderman is van mening dat daarom volstaan kon worden met een negende wijziging van de Comptabiliteitswet 1976, in plaats van een geheel nieuwe Comptabiliteitswet op te zetten. Minderman 2002, p. 1608.

299 De Jong & Kummeling 2009, p. 79-80. In het verlengde van deze ontwikkeling waarin het amendementsrecht steeds minder betekenis lijkt te hebben, stellen de auteurs de vraag of het hanteren van de wetsvorm voor het budgetrecht nog zin heeft. Kan de Kamer niet beter een machtiging geven aan de regering bij Kamerbesluit? De Jong & Kummeling 2009, p. 80. Zie hierover ook Warmelink 1993, p. 362.

300 Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015, p. 99.

301 Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015, p. 6.

het belastinggeld gebeurt. Goede begrotingsinformatie is cruciaal en een voorwaarde voor een goed werkend budgetrecht.³⁰²

Vanuit de bestuurskundige hoek wijst Van Twist op het gevaar van ritualisering, bureaucrativering, verstikking en blikvernauwing.³⁰³ Dit wordt onder andere bevestigd in het verantwoordingsdebat over de begroting van 2006. Verantwoording is een doel op zich geworden en er zijn overmatige en onrealistische verwachtingen van het verantwoordingsdebat.³⁰⁴ Ook toenmalig Minister van Financiën Bos merkte in het debat destijds op dat de verantwoordingsdebatten overmatige verantwoordingsbureaucratie en cijferfetisjisme tot gevolg hadden.³⁰⁵ Ook Minderman constateerde destijds dat de aandacht van politici voor de resultaten en verantwoording eigenlijk altijd al nihil is geweest.³⁰⁶ Verantwoordingsdag heeft zijn 'bijnaam' gehaktdag dan ook niet helemaal waar kunnen maken.

Om meer focus en 'politieke zeggenschap' te geven aan het verantwoordingsdebat wordt er vanaf 2010 gewerkt met focusonderwerpen.³⁰⁷ Op voordracht van de Tweede Kamer wordt aan het kabinet gevraagd om bij de verantwoording specifieke aandacht te besteden aan deze onderwerpen. Ook de Algemene Rekenkamer besteedt in zijn verantwoordingsrapport specifieke aandacht aan deze onderwerpen. Nog steeds wordt door verschillende auteurs echter geconstateerd dat het verantwoordingsdebat geen grootse politieke belangstelling geniet.³⁰⁸ Als oorzaak wordt aangedragen dat Verantwoordingsdag al ver tijdens het lopende begrotingsjaar terugblijkt en de Tweede Kamer nu eenmaal meer gericht is op de politieke actualiteit.³⁰⁹ Het verantwoordingsdebat lijkt dan ook aangegrepen te worden om met het kabinet in debat te treden over nog op handen zijnde politieke kwesties.³¹⁰ Voor de koppeling tussen de verantwoording en de lessen die hieruit kunnen worden getrokken voor de toekomstige begrotingsplannen – zoals ten doel werd gesteld bij de introductie van Verantwoordingsdag – lijkt nog maar weinig aandacht te zijn.

De suggestie van Geuze om het kabinet en de Tweede Kamer te laten reflecteren op het precieze doel van Verantwoordingsdag, zou het de belangstelling wellicht ten goede komen.³¹¹ Daarnaast heeft de parlementaire

302 Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015, p. 17.

303 Van Twist 1999, p. 292-295.

304 *Handelingen II* 2006/07, nr. 70, p. 3771-3812.

305 Opmerking van Minister van Financiën Bos aangehaald in *Handelingen II* 2006/07, nr. 70, p. 3771-3812.

306 Minderman 2003, p. 66.

307 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123, nr. 30 (motie Koçer Kaya). In 2012 adviseerde de commissie voor de Rijksuitgaven om voorlopig door te gaan met het aanbrengen van focusonderwerpen in de verantwoording, *Kamerstukken II* 2012/13, 31 865, nr. 43.

308 Zie onder andere Geuze 2014.

309 Schuerman 2013, p. 66. Zie ook Geuze 2016, p. 95.

310 Bijvoorbeeld tijdens het verantwoordingsdebat over 2016. In dit debat ging veel aandacht uit naar de eventuele opsplitsing van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Zie *Handelingen II* 2015/16, nr. 88, item 2, 5 en 7.

311 Geuze 2014, p. 104.

onderzoekscommissie Breed welvaartsbegrip – ingesteld door de Tweede Kamer – de suggestie gedaan om ook tijdens het verantwoordingsdebat niet alleen te spreken over de financiële kant van welvaart aan de hand van het bbp, maar ook te spreken over de stand van zaken van de brede welvaart in Nederland.³¹² Anderzijds blijkt uit het feit dat de derde woensdag in mei per amendement in de Comptabiliteitswet 2016 is opgenomen dat de Tweede Kamer waarde hecht aan de derde woensdag in mei.³¹³ Dit is namelijk het enige moment in het jaar waarop de regering integraal verantwoording aflegt voor het gevoerde beleid.³¹⁴

De evaluatie van de VBTB-operatie uit 2004 wijst uit dat door het opnemen van een beleidsagenda en beleidsartikelen de toegankelijkheid van de begroting vergroot, maar dat het nog altijd onduidelijk is wat precies de koppeling tussen doelstellingen, instrumenten en budgetten is. Wat moet er concreet gebeuren en wat is de bijdrage van de overheid voor het realiseren van de doelstellingen?³¹⁵ In aanvulling op de evaluatie van de VBTB-operatie en de kabinetsreactie wijst de commissie voor de Rijksuitgaven er op dat de kwaliteit van de formulering van de doelstellingen te wensen overlaat, maar ook dat de Tweede Kamer nog steeds weinig aandacht heeft voor haar controlerende rol en daardoor weinig gebruik maakt van de mogelijkheden die de VBTB-operatie haar biedt.³¹⁶

2.11.6 De begroting als financieel document: de operatie Verantwoord Begroten

Om tegemoet te komen aan de gesignaleerde knelpunten inzake de operatie VBTB wordt in 2007 het Experiment verbetering verantwoording en begroting ingezet.³¹⁷ De introductie van de Verantwoordingsbrief van de minister-president waarin namens het kabinet een toelichting wordt gegeven op de jaarverslagen als deel van de verantwoordingsstukken en het nemen van beleidsconclusies – conclusies waarin een oordeel wordt gegeven over de uitvoering van het beleid in het afgelopen jaar – blijken een stap in de goede richting. Maar het experiment biedt niet voor alle gesignaleerde knelpunten een oplossing.³¹⁸ De Tweede Kamer wil onder andere meer inzicht in de budgetflexibiliteit (de zogenaamde ‘amendeerruimte’). Maar ook de koppeling tussen de conclusies uit de jaarverslagen (de beleidsconclusies – geïn-

312 Waaronder ook immateriële factoren als kwaliteit van leefomgeving worden meegeteld, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 298, nr. 3.

313 Aanvankelijk was de derde woensdag van mei dan ook niet opgenomen in het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 (*Kamerstukken* 34 426). Agenda-technische problemen waren hiervoor vooral de reden. Zie over de Comptabiliteitswet 2016 paragraaf 3.3.2.1.

314 Zie daarvoor *Kamerstukken II* 2013/14, 33 670, nr. 9, p. 6 e.v. (Notaoverleg Modernisering Comptabiliteitswet).

315 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 949, nr. 1, p. 35-36.

316 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 949, nr. 3.

317 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 301, nr. 19.

318 *Kamerstukken II* 2009/10, 31 865, nr. 23.

roduceerd bij het experiment Verbetering verantwoording en begroting) en de volgende begrotingen kan worden verbeterd net als de operationalisering en verantwoording van kabinetsprioriteiten. Ook de wijze waarop de relatie wordt gelegd met de budgetten in de begrotingen en jaarverslagen kan worden verbeterd. De Tweede Kamer vraagt ook meer aandacht voor de decharge. Haar rol acht zij voornamelijk van ceremoniële aard.³¹⁹

De regering doet in 2011, in reactie op deze door de Tweede Kamer gesignaleerde knelpunten, nadere voorstellen voor een nieuwe begrotingsopzet: 'Verantwoord begroten'. Het doel van Verantwoord Begroten is dat 'inzicht wordt geboden in financiële instrumenten'. De begroting is op de eerste plaats een financieel document aan de hand waarvan het budgetrecht wordt uitgeoefend. Om die reden is het van belang dat er een duidelijke relatie wordt gelegd tussen de beleidsinzet van een minister en de inzet van budgetten.³²⁰ Er is meer aandacht voor de 'kosten-component'. Ook heeft de regering toegezegd meer aandacht te schenken aan beleidsdoorlichtingen in het begrotings- en verantwoordingsproces.³²¹ Beleidsdoorlichtingen zijn het periodiek doorlichten van de effectiviteit van beleid op het niveau van beleidsartikelen in begroting en jaarverslag. Dit is een cruciaal onderdeel van de verantwoordingscyclus.³²²

De regering concludeert dat het niet altijd mogelijk is om doelstellingen goed te vertalen in meetbare indicatoren. Onder andere omdat de doelstellingen kunnen niet altijd door de minister zelf worden gerealiseerd – als bijvoorbeeld de gemeenten de middelen beheren.³²³ Om aan deze problematiek tegemoet te komen komt de nadruk bij de nieuwe opzet meer te liggen op de specifieke verantwoordelijkheid van de minister en de resultaten die hij wil bereiken met het geld dat in zijn begroting is opgenomen. Er wordt transparanter weergegeven wat de rol, taak en verantwoordelijkheid van de minister is, wat de beleidsinzet van de minister is en welke financiële middelen beschikbaar zijn. Hierdoor worden onder andere handvatten aan de Tweede Kamer gegeven om te kunnen bepalen op welke resultaten de minister is aan te spreken. Ook worden de begrotingsartikelen nog verder gereduceerd. Dit zou tevens moeten leiden tot een beter leesbare en compactere begroting.³²⁴ En dit alles met behoud van het goede van de VBTB-begroting: de begroting blijft een beleidsbegroting.³²⁵ Deze uitgangspunten worden gefaseerd ingevoerd. De begrotingen van 2012 vormen een tussenstap. Op de begrotingen van 2013 is het Verantwoord Begroten voor alle begrotingen ingevoerd.

319 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 31 865, nr. 23.

320 *Kamerstukken II* 2011/12, 31 865, nr. 36, p. 2.

321 O.a. *Kamerstukken II* 2010/11, 31 865, nrs. 26 en 36.

322 *Kamerstukken II* 2011/12, 31 428, nr. 5, p. 5.

323 *Kamerstukken II* 2010/11, 31 865, nr. 26, p. 3.

324 Dit gaat echter wel gepaard met een verlies aan informatie over het beleid. De Kam brengt hiertegen in dat deze informatie het parlement al op andere manieren heeft bereikt, zoals bij de vaststelling van wetten. De Kam 2013, p. 147.

325 *Kamerstukken II* 2011/12, 31 865, nr. 36, p. 2.

2.11.6.1 Voordelen en kritiek Verantwoord Begroten

Het voordeel van deze nieuwe systematiek tegenover de VBTB-systematiek is dat er in deze systematiek een duidelijke omschrijving wordt gegeven van de rol, taak en verantwoordelijkheden van de minister. Ook wordt om deze systematiek meer inzicht gegeven in de financiële instrumenten. Dat betekent niet alleen dat het parlement meer inzicht krijgt in de financiële instrumenten waarmee de minister het beleid voert (subsidies of belastinguitgaven bijvoorbeeld) maar ook meer inzicht krijgt in de budgetflexibiliteit. Dit gaat over de vraag welke middelen beïnvloedbaar zijn en op welke termijn. Ook wordt meer inzicht gegeven in alle geplande beleidsdoorlichtingen, de apparaatsuitgaven.³²⁶

Volgens de Algemene Rekenkamer doet de nieuwe systematiek echter nog niet wat het heeft beloofd: er is nog onvoldoende inzicht in de doelen die worden nagestreefd door de minister. In de begrotingen maken de ministers slechts duidelijk welke activiteiten ze gaan ondernemen, maar maken nog onvoldoende duidelijk welke doelen hiermee worden nagestreefd. Doordat deze beleidsinformatie mist – die voorheen wel aanwezig was – is het voor het parlement moeilijker om de minister (achteraf) aan te spreken op de resultaten van het beleid.³²⁷ Het BOR sluit zich aan bij de conclusie van de Algemene Rekenkamer en ziet hierin – net als in het feit dat het aantal begrotingsartikelen is verminderd – een aantasting van het zachte budgetrecht.³²⁸ Van Hofwegen nuanceert dit beeld enigszins. De beleidsinformatie is weliswaar niet meer altijd terug te vinden in de begroting, maar de informatie is wel nog altijd wel in andere documenten, zoals beleidsnota's, terug te vinden.³²⁹

De Tweede Kamer is met name nog niet tevreden over het inzicht in en de informatie over de budgetflexibiliteit, ook wel de 'amendeerruimte'.³³⁰ Een groot deel van de uitgaven in de begroting ligt immers al vast en is juridisch verplicht op grond van onderliggende wetgeving, besluiten of overeenkomsten. Daarnaast zijn er echter ook uitgaven die voortvloeien uit bestuursakkoorden en andere bestuurlijke toezeggingen, die in zekere zin niet juridisch verplicht zijn, maar waar de minister niet zomaar van kan afwijken. Volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften is 'Van juridisch verplichte uitgaven (...) in zijn algemeenheid alleen sprake op grond van verdrag, wet, koninklijk besluit, ministeriële regeling, beschikking, verbintenis of een vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen. Bestuurlijke of beleidsmatig verplichte uitgaven waarvoor nog geen juridische verplichting is aangegaan worden

326 Van Hofwegen 2013, p. 102.

327 *Kamerstukken II* 2012/13, 31 865, nr. 48, p. 1.

328 Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015, p. 6.

329 Van Hofwegen 2013, p. 102.

330 *Kamerstukken II* 2012/13, 31 865, nr. 36 en 50.

dan ook niet opgeteld bij het percentage juridisch verplichte uitgaven'.³³¹ Hoe minder de budgetflexibiliteit hoe minder ruimte er is voor de Tweede Kamer om door middel van amendementen wijzigingen aan te brengen in de begroting. Het BOR constateert dat er een tendens is te zien in de begrotingen dat de amendeerruimte afneemt.³³² Het BOR komt verder tot de conclusie dat het inzicht in de budgetflexibiliteit sterk verschilt per begroting, maar in ieder geval nog niet 'optimaal' is. Het BOR draagt verschillende mogelijkheden aan om het inzicht in de budgetflexibiliteit te verbeteren waarbij als uitgangspunt zou moeten gelden dat: hoe beperkter de vrije ruimte, hoe uitvoeriger de toelichting en de onderbouwing.³³³

De kritiek van de Tweede Kamer richt zich er vooral op dat zij nog niet voldoende inzicht heeft in de wijze waarop de verplichtingen op termijn zouden kunnen worden beïnvloed en dus of de gelden op een andere manier kunnen worden besteed, wat daarvoor nodig is en op welke termijn. Om tegemoet te komen aan de wens van de Kamer zal in de begrotingen niet meer alleen kwantitatief wordt aangegeven welk percentage van de uitgave juridisch verplicht is, maar ook zal kwalitatief zo uitgebreid mogelijk worden ingegaan op de vraag waarom deze uitgave verplicht is en waar de verplichting vandaan komt.³³⁴ Daarnaast wordt er ook een weergave en toelichting opgenomen in de begrotingen bij de niet-verplichte uitgaven. Hoewel eerder de nadruk lag op de juridisch verplichte uitgaven wordt nu door middel van een apart overzicht inzicht gegeven in de niet-juridisch verplichte uitgaven en de bestemming ervan, dus welke middelen nog wel te beïnvloeden zijn. Tevens zal worden aangegeven wat de gevolgen zijn voor het beleid bij een alternatieve aanwending van de middelen door de Tweede Kamer.³³⁵ Dit alles zou het inzicht in de wenselijkheid en de noodzakelijkheid van de verplichtingen moeten verbeteren.

In de evaluatie van het kabinet over Verantwoord Begroten worden nog geen conclusies getrokken over de effectiviteit ervan.³³⁶ In de evaluatie wordt wel vooruitgeblikt op het benutten van de mogelijkheden met betrekking tot open data en open spending data en het verder digitaliseren van de begroting(sstukken). Open data zijn data 'zonder beperkingen in financiële en juridische zin die hergebruikt mogen worden'.³³⁷ Deze open data en open

331 Rijksbegrotingsvoorschriften 2017, paragraaf 4.1.27. Te raadplegen via: www.rbv.minfin.nl.

332 Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015, p. 7.

333 Zie voor verschillende aangrijpingspunten voor verbeteringen: Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015, p. 46-48.

334 Dit heeft geleid tot een wijziging van de Rijksbegrotingsvoorschriften.

335 *Kamerstukken II* 2015/16, 31 865, nr. 76.

336 *Kamerstukken II* 2014/15, 31 865, nr. 65.

337 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 32 802, nr.11, p. 6 (Trendrapport Open data 2015). Open data is een breder begrip dan openbare data. Openbare data kunnen wel onderworpen zijn aan (juridische) restricties en mogen bijvoorbeeld niet hergebruikt worden en zijn niet geheel rechtenvrij.

spending data kan de transparantie van begrotingsinformatie verbeteren. De burgers hebben dan immers onbeperkt toegang tot informatie over hoe de overheid geld besteedt. De Algemene Rekenkamer concludeert echter in zijn jaarlijkse trendrapport Open Data 2015 dat 'Data die van belang zijn voor publieke controle van overheidsfinanciën en overheidshandelen ('doedata') (...) nog amper beschikbaar [zijn].'³³⁸ Het kabinet is in overleg met de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer over het zetten van stappen in de richting van digitalisering van de begroting(sstukken).³³⁹

2.11.7 Doelmatigheidstoets door de Tweede Kamer

Om de informatiepositie en in het bijzonder het inzicht in de relatie tussen de doelen, prestaties en middelen van de Tweede Kamer te verbeteren, is er op initiatief van Kamerleden Pieter Duisenberg (VVD) en Paul van Meenen (D66), een handreiking controle en verantwoording begroting geschreven.³⁴⁰ Door gebruik te maken van de zogenoemde methode-Duisenberg kunnen de Tweede Kamercommissies ook zelf een soort doelmatigheidstoets uitvoeren, door beter gebruik te maken van de uitgebreide en vaak gedetailleerde informatie die door het ministerie wordt aangereikt. Los van partijpolitieke overwegingen. De handreiking vormt een aanzet om de controle en verantwoording en de informatiepositie van de Kamer te versterken.

2.12 TUSSENCONCLUSIE

Na de Tweede Wereldoorlog veranderen de verhoudingen tussen het parlement en regering door de toename aan staatstaken als gevolg van de opkomst van de verzorgingsstaat. De toename van de staatstaken zorgt ervoor dat de begroting zeer complex wordt en steeds meer het resultaat is van voorafgaande verplichtingen onder andere voortvloeiend uit bestaande wet- en regelgeving. De parlementaire werkzaamheden verschuiven zich steeds meer van wetgevende activiteiten naar 'beleidsbeïnvloedende' activiteiten.³⁴¹ Het parlement gaat 'meeregeren' en het budgetrecht krijgt een ander karakter. Het budgetrecht bestaat niet langer enkel uit het toestaan van

338 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 32 802, nr. 11, p. 41 (Trendrapport Open Data 2015).

339 Zie onder andere *Kamerstukken II* 2013/14, 33 670, nr. 9 en *Kamerstukken II* 2013/14, 33 750, nr. 1, p. 59.

340 P. Duisenberg en P. van Meenen, 'Handreiking Controle begroting en verantwoording. Voor rapporteurs, door rapporteurs', 15 mei 2014. In de eerste plaats is deze handreiking geschreven voor de vaste commissie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, maar kan echter ook behulpzaam zijn voor andere rapporteurs bij de beoordeling van de begroting. Te raadplegen via de website van de Tweede Kamer: www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/Handreiking%20controle%20begroting%20en%20verantwoording_tcm181-239411.pdf.

341 Van Schagen 1994, p. 20.

middelen voor een bepaald doel.³⁴² Het parlement probeert in eerdere fases van de besluitvorming over de begroting invloed uit te oefenen. Formele autorisatie wordt veelal voorafgegaan door materiële instemming. Dit zorgt ervoor dat het parlement minder oog heeft voor de financiële verantwoording en controle. In combinatie met een steeds groter wordende overheid en de daarmee gepaard gaande complexiteit van de begroting staan de overheidsfinanciën er slecht voor. De regering moet zich bezinnen op de taken van de overheid, het stelsel blijkt onhoudbaar. Ook het parlement neemt verschillende initiatieven tot het verbeteren van de controle op de regering.

Met de komst van de operatie Comptabel Bestel wordt het financieel beheer benadrukt: het begrotingstekort wordt teruggebracht door een grote sanering en de interne administratie en de verantwoording verbetert aanzienlijk. De mogelijkheden van het parlement om de overheidsfinanciën te controleren verbeteren sterk. In de jaren die volgen vanaf midden jaren negentig van de vorige eeuw wordt – nu de financiën weer op orde zijn – de begrotingsdiscipline versterkt, onder andere om aan de EMU-normen te voldoen. De verzakelijking doet zijn intrede. Het trendmatig begrotingsbeleid en de vrijwillige gebondenheid van de Tweede Kamer aan dit beleid, zorgt voor meer rust in de procedure van het op- en vaststellen van de begroting. Het begrotings- en verantwoordingsproces krijgt hiermee een duidelijke regelmaat, maar tegelijkertijd nemen de mogelijkheden van het parlement om politieke invloed uit te oefenen op de inhoud van de begroting af. Bij de uitoefening van het budgetrecht moet het parlement steeds meer rekening houden met verschillende factoren: de begroting wordt in toenemende mate genormeerd door Europese en internationale regelgeving en afspraken, steeds meer overheidstaken worden geprivatiseerd of op afstand gezet waardoor de betrokken begrotingsgelden niet meer direct te beïnvloeden zijn, het relatieve belang van de premie-gefinancierde sectoren neemt toe en de complexiteit van de begroting en het maatschappelijke speelveld nemen toe. Dit alles zorgt ervoor dat de kwantitatieve reikwijdte van het budgetrecht afneemt. Het ‘meeregeren’ van het parlement krijgt een andere invulling en daarmee ook het budgetrecht. Om het budgetrecht adequaat uit te kunnen oefenen dient het parlement meer inzicht te krijgen in de wijze waarop en in hoeverre het parlement het beleid kan beïnvloeden en waarop de minister is aan te spreken. Hiertoe wordt een poging gedaan met de introductie van de VBTB-operatie. Deze operatie zorgt voor een omslag in de wijze waarop de begrotingsinformatie wordt gepresenteerd. De beleidsvoor-nemens en de daaraan gekoppelde uitkomsten die dat beleid zou moeten opleveren staan centraal. Ook wordt een nieuw moment in de begrotings-cyclus geïntroduceerd: Verantwoordingsdag – de derde woensdag van mei. Deze dag heeft echter niet de aandacht gekregen van de Tweede Kamerleden die ervan gehoopt werd. Met de operatie Verantwoord Begroten wordt door het kabinet geprobeerd om tegemoet gekomen aan de informatiewensen

342 Witteveen 1994, p. 63.

van de Tweede Kamer door meer nadruk te leggen op de relatie tussen de verantwoordelijkheden van de minister, de beleidsinzet van de minister en welke middelen daarvoor beschikbaar zijn. Zo wordt duidelijk waarop de minister aan te spreken is. Hoewel de begrotingsinformatie is verbeterd, zijn tegelijkertijd de aangrijpingspunten voor het autoriseren van de gelden en om een afweging te maken tussen de verschillende begrotingsmiddelen voor de Tweede Kamer verminderd door de vermindering van de begrotingsartikelen. Ook is de (kwaliteit van de) informatie over de beleidsinzet van de minister verminderd met de operatie Verantwoord Begroten. Ook het inzicht in de budgetflexibiliteit is nog niet 'optimaal'.³⁴³ Naast de operatie Verantwoord Begroten worden er verschillende initiatieven ontplooid, onder andere door de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer, om de overheidsfinanciën transparanter te maken, beter te kunnen controleren en ten volle gebruik te maken van de informatie die er voorhanden is.

2.13 HET BUDGETRECHT ONDER DRUK IN TIJDEN VAN CRISIS

Met de VBTB-operatie en de operatie Verantwoord Begroten heeft het parlement sinds eind jaren negentig van de twintigste eeuw geprobeerd meer grip te krijgen op de begroting. Met name door zijn eigen informatiepositie te versterken door inzicht te verwerven in de wijze waarop en in hoeverre het parlement het beleid kan beïnvloeden en waarop het parlement de minister kan aanspreken. De maatregelen genomen tijdens de kredietcrisis en de daarop volgende schulden crisis in Europa tonen echter aan dat het parlement zijn grip op de begroting in spoedeisende situaties deels verliest. Het budgetrecht werd tijdens deze crises dan ook verschillende malen met voeten getreden. De schulden crisis resulteerde bovendien in een eurocrisis waardoor de uitoefening van het budgetrecht zelf onder druk is komen te staan (zie paragraaf 2.14).

2.13.1 De kredietcrisis en schulden crisis

De kredietcrisis brak in volle omvang uit in 2008. Het faillissement van de Amerikaanse bank Lehman Brothers op 15 september 2008 werkte als katalysator voor deze wereldwijde bankencrisis. Vanaf dat moment verloren de financiële markten en de spaarders massaal hun vertrouwen in de banken die bovendien geen geld meer aan elkaar uit wilden lenen, waardoor veel banken in grote financiële problemen raakten. Ook in Nederland raakten enkele financiële instellingen in grote financiële problemen. De overheid moest vanaf eind 2008 kort achter elkaar verschillende maatregelen nemen om te voorkomen dat het Nederlandse financiële stelsel onevenredige schade zou worden aangebracht en daarmee de Nederlandse economie

343 Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015, p. 46.

als geheel.³⁴⁴ Verschillende banken werden voorzien van kapitaal door de instelling van een herkapitalisatiefaciliteit ter waarde van 20 miljard euro³⁴⁵ en ook werd er een garantieregeling in het leven geroepen voor de uitgifte van middellang schuld papier voor banken van 200 miljard euro.³⁴⁶ Daarnaast werd in oktober 2008 het Nederlandse deel van Fortis/ABN AMRO genationaliseerd. In februari 2013 werd SNS REAAL genationaliseerd. Bovendien moest er als gevolg van de schulden crisis die Europa trof, mede naar aanleiding van de kredietcrisis in 2010, een Europese noodfaciliteit (het *European Financial Stability Facility* (EFSF)) worden opgetuigd.³⁴⁷ In de eerste plaats om Griekenland te voorzien van voldoende kapitaal en om te voorkomen dat de stabiliteit van de euro in gevaar kwam.³⁴⁸ Deze intergouvernementele faciliteit werd gefinancierd door middel van garanties van de eurolidstaten. Als snel bleken echter ook andere eurolanden financieringsproblemen te ondervinden en in 2012 werd er een permanent noodfonds opgericht door een intergouvernementeel verdrag – het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). In ruil voor het doorvoeren van hervormingen kunnen de lidstaten financiële assistentie krijgen uit deze noodfondsen.

Ook in Nederland stonden de overheidsfinanciën er minder goed voor dan voor de crisis, onder andere doordat de Nederlandse staat verschillende grote uitgaven heeft moeten doen om financiële instellingen te redden. Dit betekende dat het overheidstekort was opgelopen, boven het in het Stabiliteits- en Groeipact neergelegde maximum van 3%. Dit betekende dat Nederland van 2009 tot 2014 onderworpen was aan de zogenoemde buitensporige tekortprocedure en de Europese instellingen in toenemende mate toezicht uitoefenden op de overheidsfinanciën.³⁴⁹

2.13.2 Nationalisatie Fortis/ABN AMRO

In oktober 2008 bleek het Nederlandse deel van Fortis zichzelf helemaal niet meer te kunnen financieren, onder meer nadat Fortis ABN AMRO had overgenomen. Fortis/ABN AMRO werd op 3 oktober 2008 genationaliseerd voor een bedrag van €16,8 miljard.³⁵⁰ De buitengewone, dus niet in de begroting opgenomen, uitgave zou in de regel vooraf moeten worden goedgekeurd

344 Zie hierover uitgebreid Diamant & Van Emmerik 2011.

345 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 371, nr. 18.

346 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 371, nr. 39. Deze garantieregeling is op 1 januari 2011 verlopen.

347 Deze noodfaciliteit maakt deel uit van een noodmechanisme dat tevens bestond uit een Europees deel het *European Financial Stability Mechanism* (EFSM) en een bijdrage van het IMF, *Kamerstukken II* 2009/10, nr. 723. Zie verder paragraaf 4.2.7.1.

348 Later bleek dat ook Ierland en Portugal een beroep moesten doen op deze noodfaciliteit.

349 Zie paragraaf 2.14.

350 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 371, nr. 11. De nationalisatie volgt op een ingreep van een aantal dagen eerder door de Nederlandse, Belgische en Luxemburgse staat waarbij de overheden allen een staatsdeelneming verwierven in Fortis. Dit bleek echter niet voldoende waardoor nationalisatie van het Nederlandse deel van Fortis een aantal dagen later volgde.

door het parlement bij *supplétoire* begrotingswet. Dit was gelet op de strikte vertrouwelijkheid – in het kader van de marktgevoeligheid – en de snelheid waarmee de maatregelen moesten worden genomen echter niet mogelijk. In uitzonderlijke gevallen zou dan teruggevallen kunnen worden op het materiële budgetrecht – voorafgaande materiële autorisatie (zie ook paragraaf 2.13.8). Formele autorisatie bij wet volgt dan achteraf.³⁵¹ In verband met de strikte vertrouwelijkheid was er in dit geval ook geen sprake van materiële autorisatie: het was niet mogelijk om het parlement vooraf in het openbaar over deze op handen zijnde maatregelen te informeren en goedkeuring te vragen voor de interventie, zonder dat de markten hierdoor werden beïnvloed. Het parlement werd daardoor achteraf geïnformeerd over het aangaan van de miljardenverplichting. Omdat het geld al was uitgegeven had het parlement weinig keus en stemde het formeel in met de *supplétoire* begrotingswet.

Het parlement zou er in dergelijke situaties ook voor kunnen kiezen om de vertrouwensregel te effectueren. In crisissituaties lijkt het wegsturen van de minister echter nog meer onrust te veroorzaken en is bovendien wel een erg vergaand en weinig effectief middel.³⁵²

2.13.3 Andere interventies met aanzienlijke financiële gevolgen

Dat tijdens de kredietcrisis de wettelijke procedure niet altijd kon worden gevolgd, bleek ook bij de deelneming van de Staat in andere financiële instellingen via de herkapitalisatiefaciliteit en bij de oprichting van het EFSF – een privaatrechtelijke onderneming opgericht volgens Luxemburgs recht.³⁵³ In beide gevallen werd artikel 34 Comptabiliteitswet 2001, dat garandeert dat het parlement via een voorhangprocedure betrokken is bij privaatrechtelijke handelingen van de Staat met financiële gevolgen, niet nageleefd. De dertigdagentermijn uit het artikel, de zogenoemde voorhangprocedure die garandeert dat het parlement betrokken wordt bij het aangaan van dergelijke verplichtingen, kon niet worden gehanteerd gelet op de snelheid waarmee ingestemd diende te worden met de deelname van de Staat in financiële instellingen via de herkapitalisatiefaciliteit en de oprichting van het EFSF. In beide gevallen stemde het parlement in met de oprichting van de faciliteit en daarmee dus ook met de daarmee gepaard gaande budgettaire gevolgen – met de besteding van de middelen werd overigens in het geval van de herkapitalisatiefaciliteit wel gewacht tot na de materiële autorisatie.³⁵⁴

351 Maar is eigenlijk niets meer dan het goedkeuren van voldongen feiten.

352 Diamant & Van Emmerik 2011, p. 1949.

353 De raamwerkovereenkomst van het EFSF is te raadplegen via de website van het EFSF: http://www.efs.europa.eu/attachments/20111019_efs_framework_agreement_en.pdf.

354 In het geval van de herkapitalisatiefaciliteit: *Kamerstukken II* 2008/09, 31 371, nr. 18. Zie ook Diamant & Van Emmerik 2011. In het geval van het EFSF: *Handelingen II* 2009/10, nr. 82, p. 6955-6980.

De budgettaire verwerking van de verplichtingen vond in beide gevallen plaats in de eerstvolgende reguliere suppletoire begroting.

De bevoegdheid van het parlement om autorisatie te verlenen voor het doen van de uitgave bij de vaststelling van de (suppletoire) begrotingswet heeft in dergelijke gevallen echter nog maar weinig om het lijf doordat materieel door het parlement al is ingestemd met de oprichting van de faciliteit en de daarmee gepaard gaande budgettaire gevolgen.³⁵⁵ Zeker in het geval van het EFSE, omdat al is ingestemd met de internationale betalingsverplichting.

2.13.4 Schending budgetrecht

In noodsituaties waarin acuut ingrijpen nodig is en vertrouwelijke informatie een grote rol speelt lijkt het adagium nood-breekt-wet te gelden. Het formele budgetrecht, maar in sommige gevallen ook het materiële budgetrecht, kan dan niet worden gehandhaafd. De regering moet in dergelijke situaties immers snel en kordaat optreden waardoor niet altijd tijd is voor formele (wetgevings)procedures. Bovendien tast het niet toepassen van artikel 34 Comptabiliteitswet 2001 en artikel 105 Grondwet de geldigheid van de rechtshandelingen van de regering niet aan. Het budgetrecht en artikel 34 Comptabiliteitswet 2001 hebben interne werking en hebben daarom alleen gelding in de verhouding tussen het parlement en de regering. Het parlement bepaalt uiteindelijk in welke situaties en in hoeverre het een schending toelaat.³⁵⁶

De kritiek van de Tweede Kamer op het handelen van de Minister van Financiën tijdens de kredietcrisis richtte zich dan ook niet zozeer op de schending van het budgetrecht, als wel op het feit dat de informatievoorziening aan de Kamer, zowel vooraf als achteraf, sterk te wensen over liet.³⁵⁷ Het ging hier immers om aanzienlijke bedragen. Deze conclusie trekt ook de parlementaire enquêtecommissie Financieel stelsel (commissie De Wit) die onderzoek heeft gedaan naar de ingrepen van de regering tijdens de kredietcrisis.³⁵⁸ Volgens de commissie zou de informatiepositie van het parlement mede gelet op het budgetrecht echter zoveel mogelijk gewaarborgd moeten worden, juist ook tijdens crisissituaties. De informatievoorziening vooraf – mocht de situatie dat eisen – zou daarom ook vertrouwelijk kunnen plaatsvinden.³⁵⁹ Anderzijds kwam de commissie De Wit tot de conclusie dat de Tweede Kamer weinig actief was geweest bij de controle van de minister. De informatie was er vaak wel, maar de Kamer deed daar te weinig mee.³⁶⁰

355 Diamant & Van Emmerik 2013, p. 102.

356 Zie daarover ook paragraaf 2.13.8.

357 *Handelingen II* 2008/09, nr. 11, p. 723-739 en 742-769 (Debat over Fortis en ABN AMRO).

358 *Kamerstukken II* 2011/12, 31 980, nr. 61, p. 487-488 en 500 (Rapport commissie De Wit).

359 *Kamerstukken II* 2011/12, 31 980, nr. 61, p. 58.

360 *Kamerstukken II* 2011/12, 31 980, nr. 61, p. 500.

2.13.5 Voorafgaand vertrouwelijk informeren

In het geval van een crisissituatie of andere gevallen waarin vertrouwelijke informatie een rol speelt is het vertrouwelijk informeren van de Tweede Kamer op zijn plaats, maar dan wel onder bepaalde voorwaarden. Het vertrouwelijk informeren van de Tweede Kamer betekent niet dat de Kamer daarmee ook de mogelijkheid krijgt om in te stemmen met de voorgenomen ingreep. Vertrouwelijk informeren kan enkel tot doel hebben om een kleine groep Kamerleden te informeren. Voorop staat dat het vertrouwelijk informeren een ultimatum remedium is. Openbaarheid is de regel (artikel 66 Grondwet).³⁶¹ Vertrouwelijk informeren dient daarom altijd gepaard te gaan met het afleggen van verantwoording achteraf, zowel voor de handeling als voor de wijze waarop de vertrouwelijke informatievoorziening heeft plaatsgevonden.

Deze uitgangspunten zijn neergelegd in een informatieprotocol over de vertrouwelijke informatieverstrekking aan de Kamer bij financiële instellingen naar aanleiding van de aanbeveling van de commissie De Wit.³⁶² In het informatieprotocol is neergelegd dat de minister achteraf verslag doet van de wijze waarop de Tweede Kamer vertrouwelijk is geïnformeerd en over de inhoud van de tijdens het vertrouwelijk overleg gegeven informatie. Verder benadrukt het kabinet dat bij vertrouwelijke overleggen open moet kunnen worden gesproken over de interventiemaatregel – die op dat moment nog niet definitief vorm heeft gekregen. Ook moet er gelegenheid zijn voor de deelnemers aan het overleg – in principe de financiële woordvoerders van de fracties en als deze verhinderd zijn de fractievoorzitters – om (technische) vragen te stellen.

In het geval dat voorafgaande informatievoorziening in uitzonderlijke situaties helemaal niet mogelijk zou zijn, ook niet vertrouwelijk, dan zal in ieder geval achteraf verantwoording dienen te worden afgelegd en de Tweede Kamer achteraf voorzien dienen te worden van de nodige informatie.³⁶³

361 Zo ook toenmalig Minister van Financiën Bos: *Kamerstukken II 2008/09*, 31 371, nr. 36, p. 1.

362 *Kamerstukken II 2014/15*, 21 501-07, nr. 1241. Dit informatieprotocol is van toepassing op interventies bij niet-bancaire financiële instellingen. Door de komst van de Europese Bankenuïe (paragraaf 4.2.7.4) is het toezicht op en crisismanagement met betrekking tot banken verplaatst naar het centrale Europees niveau. Dit betekent dat zowel het toezicht op als de afwikkeling van het overgrote deel van de Nederlandse bankensector naar Europees niveau verschuift.

363 Zie ook de aanbeveling van de commissie De Wit, *Kamerstukken II 2011/12*, 31 980, nr. 61, p. 507-508. De commissie De Wit doet de suggestie om een speciaal verantwoordingsmemorandum door het kabinet naar de Kamer te laten sturen bij een schending van het budgetrecht. Van te voren zou duidelijk moeten zijn waarover de minister in ieder geval verantwoording zou moeten afleggen en informatie over zou moeten verstrekken, zoals over de mogelijke risico's, alternatieven die tijdens de onderhandelingen op tafel hebben gelegen en de kosten.

2.13.6 Aangaan van financiële verplichtingen in Europees verband

Net als voor het EFSF geldt ook voor het Nederlandse lidmaatschap bij het permanente noodmechanisme, het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), dat aanzienlijke financiële verplichtingen zijn aangegaan. Het ESM verving het EFSF in 2013. Het ESM werd in 2012 opgericht bij intergouvernamenteel verdrag. Het maatschappelijk kapitaal van het ESM wordt bijeengebracht door de eurolanden via een verdeelsleutel.³⁶⁴ Het kapitaal van Nederland in het ESM bestaat uit een volgestort kapitaal (ongeveer 4,6 miljard euro) en een opeisbaar kapitaal (ongeveer 35,5 miljard euro).³⁶⁵ Opeisbaar kapitaal betekent dat het ESM een onherroepelijke en onvoorwaardelijke vordering heeft op Nederland tot betaling van dit bedrag, dat dus kan oplopen tot ongeveer 40 miljard euro. Bij unanimité – via besluitvorming door de Ministers van Financiën van alle landen die lid zijn bij het ESM-verdrag – kan via verschillende instrumenten financiële bijstand worden verleend aan de andere leden bij het verdrag. Financiële bijstand wordt alleen verleend onder strikte voorwaarden en als dat onontbeerlijk is om de stabiliteit van de eurozone te waarborgen.³⁶⁶ De *Troika* bestaande uit de Europese Commissie (Commissie), de ECB en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) houden toezicht op de condities waaronder de bijstand is verleend.³⁶⁷

2.13.6.1 Uitspraak *Bundesverfassungsgericht* ESM

De inwerkingtreding van het ESM-verdrag liep vertraging op omdat het Duitse constitutionele hof, het *Bundesverfassungsgericht*, een oordeel moest geven over de vraag of het ESM-verdrag in strijd was met de Duitse Grondwet. De Duitse rechter was van oordeel dat het ESM-verdrag niet in strijd was met de Duitse Grondwet en specifiek niet met het budgetrecht, mits er een voorbehoud zou worden gemaakt bij het ESM-verdrag over de interpretatie van een aantal bepalingen. Naar aanleiding van de uitspraak is er een verklaring ondertekend door alle verdragsluitende lidstaten. Deze verklaring is bindend voor alle verdragspartijen en daarom ook relevant voor Nederland. In de verklaring is ten eerste opgenomen dat artikel 8 van het ESM-verdrag zo moet worden gelezen dat het ESM geen hogere geldelijke verplichting kan opleggen aan de lidstaten dan reeds neergelegd in het verdrag zonder dat elke lidstaat hiermee heeft ingestemd en met behoud van

364 Deze bijdragesleutel is gebaseerd op de sleutel voor de bijdrage aan het kapitaal van de Europese Centrale Bank. Deze kapitaalverdeelsleutel wordt om de vijf jaar en bij toetreding van nieuwe lidstaten bij de EU aangepast. Zie daarvoor artikel 11 ESM en artikel 29 van het Protocol betreffende de Statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank.

365 Zie bijlage I en II bij het ESM-verdrag.

366 *Trb.* 2012, 28. Zie over het ESM uitgebreid paragraaf 4.3.6.

367 Artikel 13 lid 7 ESM-verdrag.

de nationale procedures.³⁶⁸ In de tweede plaats is er in de verklaring opgenomen dat artikel 32 lid 5, dat bepaalt dat alle officiële documenten van het ESM onschendbaar zijn, artikel 34, dat een geheimhoudingsplicht behelst voor de leden van de organen van het ESM en artikel 35 lid 1, dat de volledige juridische immuniteit van deze personen garandeert, geen beletsel kunnen vormen voor informatieverstrekking aan de nationale parlementen wanneer de nationale wetgeving dit vereist.³⁶⁹

2.13.6.2 *Betrokkenheid bij de besluitvorming over de werking van het ESM: autorisatie*

Het ESM-verdrag is een intergouvernamenteel verdrag, daarom speelt het Europees Parlement geen rol bij dit verdrag. Democratische legitimatie wordt verleend door de nationale parlementen en volgens de nationale procedures. Gelet op het budgetrecht en de informatiepositie van het parlement is het van belang dat het parlement zowel betrokken wordt bij de besluitvorming over de werking van het ESM als over de besluitvorming over de inzet van de ESM-middelen.³⁷⁰

Door in te stemmen met de goedkeuringswet betreffende het ESM-verdrag heeft het parlement materieel ingestemd met de financiële verplichtingen die hiermee samenhangen: de financiële claim van het ESM op Nederland die kan oplopen tot een bedrag van 40 miljard euro. Het parlement heeft hiermee dus democratische legitimatie verleend voor het aangaan van de internationale betalingsverplichting.³⁷¹ Hoewel het parlement door het instemmen met het ESM-verdrag materiële autorisatie heeft verleend voor de gehele financiële claim van het ESM op Nederland, is het wel gewenst dat het parlement betrokken wordt bij de opvraging van het nog opeisbare kapitaal. Niet alleen omdat het om een aanzienlijk bedrag gaat, maar ook omdat het een overdracht van middelen aan het ESM tot gevolg heeft.³⁷² Betrokkenheid vindt plaats naar aanleiding van de indiening van de supplettoire begroting.³⁷³ Het parlement heeft op dat moment de facto eigenlijk

368 BverfG 12 september 2012, 2 BvR 1390/12, r.o. 149. De verklaring betreffende het Europees Stabiliteitsmechanisme gedaan door de vertegenwoordigers van de verdragssluitende lidstaten, 27 september 2012, zie: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/132615.pdf.

369 BverfG 12 september 2012, 2 BvR 1390/12, r.o. 150-156. Zie verder paragraaf 4.3.6.1.

370 Zie ook de uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht* over het behoud van de begrotingsautonomie van de Bondsdag in het kader van het ESM. BverfG 12 september 2012, 2 BvR 1390/12.

371 Zie ook het advies van de Raad van State over de goedkeuringswet van het ESM-verdrag, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 221, nr. 4, p. 5.

372 Zowel de Raad van State als de Tweede Kamer had op de betrokkenheid van het parlement dan wel de Tweede Kamer bij opvraging van het opeisbare kapitaal aangedrongen. Zie respectievelijk *Kamerstukken II* 2011/12, 33 221, nr. 4, p. 5 en *Kamerstukken II* 2011/12, 33 221, nr. 11 (motie Harbers c.s.).

373 *Kamerstukken II* 2011/12, 21 501-07, nr. 942.

niet meer de mogelijkheid om instemming met de suppletoire begroting te weigeren, omdat de internationale betalingsverplichting immers al eerder is aangegaan en het eerder al zijn materiële toestemming heeft gegeven.

Wanneer het gehele maatschappelijke kapitaal van het ESM zal worden opgehoogd zal dit in een verdragswijziging aan het parlement worden voorgelegd.³⁷⁴ En indien noodzakelijk in een suppletoire begroting, omdat de financiële claim op Nederland verhoogd wordt.³⁷⁵

De vraag is verder, gelet op het budgetrecht, of de aanzienlijke omvang van de verplichting, à 40 miljard euro, een beperking oplevert van het budgetrecht. De vraag of het aangaan van een aanzienlijke financiële verplichting een beperking betekent van het budgetrecht is beantwoord door het *Bundesverfassungsgericht* in de al eerder aangehaalde uitspraak inzake het ESM-verdrag. De Duitse rechter oordeelde in het algemeen dat ten aanzien van het budgetrecht van de Bondsdag het aangaan van onvoorspelbare budgettaire verplichtingen zonder voorafgaande toestemming feitelijk zal leiden tot het opgeven van de budgettaire autonomie van de Bondsdag.³⁷⁶ Vervolgens oordeelde het *Bundesverfassungsgericht* dat inzake het ESM-verdrag er echter geen sprake is van een ongelimiteerd bedrag³⁷⁷ en evenmin van zo'n hoog bedrag dat dit in feite zou betekenen dat het parlement het budgetrecht opgeeft. In het geval van Duitsland ging het om een bedrag van 190 miljard euro. De Bondsdag kan in dit geval zelf bepalen of zij deze verplichting wil aangaan.

Hoewel de situatie in Duitsland niet direct te vergelijken is met de Nederlandse situatie en de uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht* niet direct van toepassing is op de Nederlandse situatie, kan wel inspiratie worden geput uit de uitspraak. In Nederland krijgt het budgetrecht invulling in de verhouding tussen de regering en het parlement. Het budgetrecht heeft dan ook alleen interne werking tussen het parlement en de regering. Er is geen (constitutionele) rechter die toeziet op het budgetrecht van het parlement (zie verder hoofdstuk 3). Hieruit volgt dat het parlement zelf kan bepalen tot welk bedrag het een betalingsverplichting aangaat. En dus in hoeverre het parlement een beperking op het budgetrecht toestaat. Op basis van de uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht* kan worden beargumenteerd dat als het parlement in Nederland een verplichting aangaat met ongelimiteerde financiële gevolgen – een soort blanco cheque – dit kan betekenen dat dit in strijd is met het budgetrecht. Het parlement geeft zijn budgetrecht op deze

374 Dit is ook bevestigd in de verklaring bij het ESM-verdrag over de interpretatie van artikel 8 ESM-verdrag.

375 Zie ook het advies van de Raad van State over de goedkeuringswet van het ESM-verdrag, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 221, nr. 4, p. 6.

376 BverfG 12 september 2012, 2 BvR1390/12, r.o. 108 en 109.

377 Tenminste op voorwaarde dat de verklaring bij het ESM over de interpretatie van artikel 8 ESM-verdrag zou worden ondertekend door Duitsland.

manier immers weg omdat het niet meer kan meebeslissen over de bestemming van de gelden.

In dit geval gaat het om een bedrag van maximaal 40 miljard euro. Dit is een aanzienlijk bedrag, ook gelet op de totale omvang van de uitgavenkant van de begroting – dit schommelt rond de 260 miljard euro – maar beargumenteerd kan worden dat het niet zo'n aanzienlijk deel van de begroting is dat het parlement hiermee zijn budgetrecht zou opgeven.

Het ESM-verdrag wijkt op dit punt dan ook niet af van de Grondwet en specifiek niet van artikel 105 in de zin van artikel 91 lid 3 Grondwet. Er is immers geen sprake van een concrete afwijking van een grondwettelijke bepaling.³⁷⁸ Met het aangaan van deze verplichting nemen de verplichte, reeds vaststaande, uitgaven – het zogenoemde ijzeren pakket³⁷⁹ – wel toe en wordt het budgetrecht in die zin wel beperkt. Van belang is daarom ook, mede gelet op de omvang van het bedrag, dat het parlement betrokken is bij de besluitvorming over de inzet van de middelen van het ESM.

2.13.6.3 *Betrokkenheid bij de besluitvorming over de inzet van de ESM-middelen: allocatie en controle*

De betrokkenheid van het nationale parlement bij de besluitvorming over de inzet van de middelen van het ESM vindt plaats in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid. De informatieverstrekking aan het parlement en de procedureafspraken tussen het parlement en het kabinet over de beslissingen in het kader van het ESM zijn neergelegd in een informatieprotocol.³⁸⁰

De besluitvorming in het kader van het ESM vindt plaats in drie fases. In fase één wordt er een aanvraag gedaan voor financiële bijstand en wordt er besloten over de aanvraag. In fase twee wordt uitvoering gegeven aan de financiële bijstand en is sprake van monitoring van de conditionaliteit. In de derde fase wordt de financiële bijstand beëindigd en vindt er post-programma monitoring plaats.

Uitgangspunt is dat alle EFSF/ESM-besluiten zoveel mogelijk vooraf en in het openbaar met de Tweede Kamer worden besproken en dat de relevante documenten tijdig aan de Kamer worden gestuurd, in alle drie de fases.

378 Hiervan is volgens de regering sprake als een verdrag afwijkt van concrete grondwettelijke bepalingen en niet als strijd met de geest van de Grondwet, dan wel de daaraan ten grondslag liggende beginselen bestaat, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 570, nr. 3, p. 22. De Raad van State en het parlement hebben dit standpunt bevestigd, *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 800 IV. Zie ook Diamant & Van Emmerik 2013, p. 103.

379 Vellenga 1986, p. 192. Zie ook paragraaf 3.3.2.2.

380 *Kamerstukken II* 2014/15, 21 501-07, nr. 1217 (informatieprotocol over de parlementaire betrokkenheid bij de inzet van middelen uit en controle op de Europese noodfondsen). Zie ook daaraan voorafgaand: *Kamerstukken II* 2011/12, 21 501-07, nr. 877 (parlementaire betrokkenheid bij de EFSF-besluiten) en *Kamerstukken II* 2011/12, 21 501-07, nr. 942 (behandelprocedure over de inzet van EFSF/ESM-faciliteiten voor financiële bijstand).

Ook wordt in het informatieprotocol specifiek aandacht besteed aan de mogelijkheid tot vertrouwelijk informeren in het geval dat sprake is van marktgevoelige informatie die het vertrouwen in specifieke lidstaten van de eurozone aantast. Als voorafgaande informatievoorziening – al dan niet vertrouwelijk – niet mogelijk is en er geen mogelijkheid is om vooraf in overleg te treden met de minister, zal de minister een parlementair voorbehoud maken. Dit betekent dat er geen onomkeerbare besluiten worden genomen totdat met de Tweede Kamer in overleg is getreden. De Kamer kan zelf aangeven of zij gebruik wil maken van dit voorbehoud.³⁸¹ Als de Tweede Kamer niet verzoekt om een overleg met de minister vervalt het voorbehoud. Dit voorbehoud kan niet worden gemaakt in het geval dat de spoedstemprocedure wordt toegepast bij het overgaan tot het verlenen van steun, dus in de eerste fase. Er wordt dan gestemd met een gekwalificeerde meerderheid van 85% en Nederland heeft met een stemrecht van 5,7% geen mogelijkheid om deze beslissing tegen te houden. In deze gevallen zal de minister de Tweede Kamer wel informeren over de redenen van het besluit en het standpunt van de minister.³⁸²

Het ESM staat er niet aan in de weg dat de minister informatie verstrekt over de handelingen van het ESM aan het parlement volgens de nationale procedures.³⁸³ Volgens de restrictieve interpretatie van artikel 91 lid 3 Grondwet wijkt het ESM dus niet af van artikel 105 Grondwet of artikel 68 Grondwet, die de informatieplicht aan het parlement behelst. Als de spoedstemprocedure wordt toegepast, kan echter wel sprake zijn van een beperking van (de allocatiefunctie van) het budgetrecht – hoewel in dit geval ook de minister geen invloed kan uitoefenen op de beslissing van het ESM. Volgens de nationale procedures wordt het parlement vooraf en tijdig op de hoogte gehouden van (mogelijke) ESM-besluiten. Dit geeft de mogelijkheid aan het parlement om zich (tijdig) uit te spreken over de besluiten en handelingen van het ESM voordat deze worden genomen. Is dit niet het geval dan wordt er door de minister een parlementair voorbehoud gemaakt, waardoor het parlement alsnog de mogelijkheid heeft te spreken over de handelingen van het ESM voordat de definitieve besluitvorming in ESM-verband heeft plaatsgevonden.

2.13.7 Versterking van het budgetrecht en de informatiepositie van het parlement: getrokken lessen uit de kredietcrisis

Zowel het kabinet als de Tweede Kamer lijkt een aantal lessen uit de kredietcrisis ter harte te nemen, mede naar aanleiding van het kritische rapport van de parlementaire enquêtecommissie Financieel stelsel over het eigen functioneren van de Tweede Kamer en de motie Irrgang/Vendrik over het

381 *Kamerstukken II 2011/12*, 21 501-07, nr. 942, p. 1-3.

382 Diamant & Van Emmerik 2013, p. 105 en *Kamerstukken II 2011/12*, 21 501-07, nr. 942.

383 Zie de verklaring bij het ESM-verdrag. Zie ook paragraaf 2.13.6.1.

vertrouwelijk informeren van de Tweede Kamer.³⁸⁴ Bij de nationalisatie van SNS REAAL op 1 februari 2013 werd het formele en het materiële budgetrecht weliswaar niet in acht genomen,³⁸⁵ mede door de marktgevoeligheid en de onmogelijkheid om de nationalisatie in het openbaar te bespreken, er is echter vooraf meermaals vertrouwelijk gesproken met de financiële woordvoerders van de fracties, die tevens in de gelegenheid werden gesteld om technische vragen te stellen.³⁸⁶ Achteraf werd niet alleen kennis gegeven van de nationalisatie, tevens werd (op onderdelen) verantwoording afgelegd en er werd uitvoerig ingegaan op de budgettaire gevolgen.³⁸⁷ Zowel vooraf als achteraf werd zoveel als mogelijk tegemoet gekomen aan de informatiepositie van het parlement.

Een andere manier om het budgetrecht en de informatiepositie van het parlement te versterken in crisissituaties is hiervoor al genoemd: namelijk het informatieprotocol opgesteld over de vertrouwelijke informatieverstrekking aan de Kamer bij financiële instellingen (paragraaf 2.13.5). Ook zijn er tussen het parlement en het kabinet afspraken gemaakt over de invulling van de behandelprocedures inzake EFSF/ESM-besluiten waarbij het uitgangspunt is om de Tweede Kamer vooral in het openbaar te informeren (paragraaf 2.13.6).³⁸⁸

Het budgetrecht is ook op andere manieren versterkt na de kredietcrisis. Zo is de voorhangprocedure uit artikel 34 Comptabiliteitswet 2001 verruimd,³⁸⁹ omdat tijdens de kredietcrisis bleek dat sommige interventies van de Staat bij financiële instellingen niet onder de voorhangprocedure vielen waardoor betrokkenheid van het parlement vooraf niet gegarandeerd was.³⁹⁰ Ook wordt op verzoek van de Eerste Kamer sinds 2014 jaarlijks in de Miljoenennota een risicoanalyse voor de overheidsfinanciën opgenomen.³⁹¹

384 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 371, nr. 14 (motie Irrgang/Vendrik). Ook op het terrein van de financiële markten zijn een heel aantal wijzigingen doorgevoerd. Zo is bijvoorbeeld het Financieel Stabiliteitscomité opgericht. Zie bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 32 545, nr. 11. Over de beleids- en wetgevingsinitiatieven aangekondigd door het kabinet onder andere naar aanleiding van de commissie De Wit, zie *Kamerstukken II* 2011/12, 31 980, nr. 55.

385 De uitgaven zijn niet vooraf geautoriseerd door de Kamer en bovendien is artikel 34 Comptabiliteitswet 2001 niet in acht genomen. Volgens dit artikel had het oprichten van een stichting bij het parlement moeten worden voorgehangen (de vermogensbestanddelen van SNS zijn onteigend ten behoeve van een separate stichting die voor de verdere afwikkeling (waarschijnlijk via faillissement) zorg zal dragen), *Kamerstukken II* 2012/13, 33 532, nr. 1, p. 11.

386 Ook was al sinds de zomer van 2012 bekend dat SNS REAAL in financiële problemen verkeerde.

387 Welke verwerking plaats heeft gevonden bij de indiening van een incidentele supplementaire begroting, tevens ingediend op 1 februari 2013, *Kamerstukken II* 2012/13, 33 533, nr. 1.

388 Zie uitgebreid over het ESM paragraaf 4.3.6..

389 Wet van 9 juli 2014, *Stb.* 2014, 310.

390 Zie onder andere *Kamerstukken II* 2008/09, 31 371, nr. 241.

391 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400, nr. F (motie Postema c.s.).

Naar aanleiding van de kredietcrisis en de schulden crisis zijn de risico's op uitstaande garanties en achterborgstellingen aanzienlijk gestegen.³⁹² Op deze manier wordt aan de Kamers informatie gegeven over de ontwikkeling van de risico's voor de overheidsfinanciën en de mogelijkheden om deze risico's te beheersen. Toch komt het BOR tot de conclusie dat de toegenomen complexiteit van de financiële stromen per saldo het inzicht en de transparantie in de overheidsfinanciën hebben verminderd.³⁹³

2.13.8 Toenemend belang van het materiële budgetrecht

Hoewel de betekenis van het materiële budgetrecht is afgenomen met betrekking tot de reguliere suppletoire begrotingen (zie paragraaf 2.9.4), blijft de toepassing ervan van belang. In crisissituaties is toepassing van dit materiële budgetrecht dan ook op haar plaats.

Toepassing vindt plaats als beleid niet op de formele vaststelling van een suppletoire begroting kan wachten. Door middel van vooruitlopende begrotingsinformatie wordt het parlement op de hoogte gesteld van de beleidsaanpassingen en de daarmee gepaard gaande budgettaire wijzigingen. Zo wordt voorkomen dat het parlement voor voldongen feiten wordt geplaatst.³⁹⁴ Deze vooruitlopende begrotingsinformatie wordt bij afzonderlijke brief, mondeling overleg of in een budgettaire nota aan het parlement overlegd. Het parlement gaat hier vervolgens stilzwijgend mee akkoord of verwerpt deze. In het geval dat ingestemd wordt met de budgettaire wijzigingen oefent het parlement zijn budgetrecht in materiële zin uit.³⁹⁵ De vooruitlopende begrotingsinformatie aan het parlement kan in uitzonderlijke situaties, zoals hiervoor omschreven, ook vertrouwelijk worden medegedeeld.

Om tegemoet te komen aan het materiële budgetrecht moet het parlement de mogelijkheid hebben om in te stemmen met de voorgenomen uitgaven. Dit kan, zoals gezegd, uitdrukkelijk of stilzwijgend. Het enkel informeren van het parlement is, zoals de Raad van State stelt, niet voldoende: in essentie houdt het budgetrecht ten slotte in dat het parlement de uitgaven van te voren moet goedkeuren.³⁹⁶

De toepassing van het materiële budgetrecht is echter geen voldoende voorwaarde om tegemoet te komen aan de eisen uit artikel 105 Grondwet.³⁹⁷ Het parlement zal altijd achteraf formele autorisatie moeten verlenen aan de uitgave door het aanvaarden van een (suppletoire) begrotingswet.

392 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000, nr. 1, p. 103.

393 Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015, p. 36.

394 Zie ook Warmelink 1993, p. 263-264.

395 *Kamerstukken II* 1982/83, 17 847, nr. 23, p. 3. Zie ook Diamant & Van Emmerik 2011, p. 1943.

396 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 837, nr. 4, p. 3 (Advies RvS zesde wijziging CW 2001). Zie ook Diamant & Van Emmerik 2011, p. 1943.

397 Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33 837, nr. 4, p. 4 (Advies RvS zesde wijziging CW 2001).

Het materiële budgetrecht wordt niet alleen toegepast in spoedeisende situaties waarbij niet gewacht kan worden op het vaststellen van een (supplettoire) begrotingswet, maar wordt ook doorlopend, gedurende de begrotingscyclus, toegepast.³⁹⁸ De ontwikkeling van het budgetrecht toont zelfs aan dat het materiële budgetrecht steeds belangrijker wordt. Immers het parlement is in de politieke praktijk niet alleen betrokken bij de vaststelling van de begrotingswetsvoorstellen, maar ook steeds meer bij de besluiten die daaraan vooraf gaan en in het algemeen bij het beleid van de regering dat ten grondslag ligt aan de begroting. Zoals verder in deze studie aan wordt getoond is dit bovendien in toenemende mate het geval nu de begroting steeds meer wordt genormeerd door Europese regelgeving en Europese besluitvormingsprocedures die voorafgaan aan de formele besluitvorming over de nationale begroting.

2.14 EUROPEES TOEZICHT OP DE NATIONALE BEGROTING

Ook Nederland bleef niet gespaard voor de gevolgen van de kredietcrisis. Het overheidstekort steeg in 2009 tot 4,8%, waarmee Nederland een groter begrotingstekort had dan volgens de begrotingsregels van de EMU was toegestaan. Hierdoor kwam Nederland terecht in de buitensporige tekortprocedure. Dit had tot gevolg dat de overheidsfinanciën in Nederland aanzienlijk strenger in de gaten werden gehouden door de Europese instellingen en Nederland regelmatig moest rapporteren over de overheidsfinanciën. Aanvankelijk had Nederland tot 2013 om het tekort te corrigeren tot onder de 3%,³⁹⁹ maar door de hevigheid van de crisis kreeg Nederland tot 2014 de tijd om het tekort te corrigeren.⁴⁰⁰

De intensiteit van het toezicht en de Europese begrotingsregels zijn vanaf 2010 aangescherpt. In 2010 kondigde de Europese instellingen namelijk aan dat de EMU, naast het verstrekken van noodleningen, ook structureel zou worden versterkt. De bestaande regels uit het Stabiliteits- en Groeipact bleken niet te werken, zoveel was wel duidelijk na het uitbreken van de schulden crisis en de daaruit voortvloeiende eurocrisis. Onder andere door het aanhalen van de begrotingsdiscipline, het verscherpen van de cijfermatige begrotingscijfers en de handhaving ervan, het versterken van toezicht op de nationale begrotingen door de Europese instellingen en een verbreding van het toezicht naar macro-economisch beleid.⁴⁰¹ Hierdoor worden niet alleen strengere eisen gesteld aan de begroting, Nederland moet boven-

398 Zie ook Warmelink 1993 p. 350.

399 Council Recommendation to the Netherlands with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit, 15758/09, 30 november 2009.

400 Council Recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in the Netherlands, 10571/13, 18 juni 2013.

401 Zie uitgebreid hoofdstuk 4.

dien op vaste momenten in het jaar rapporteren aan de Commissie over de begroting(splannen) en het toezicht van de Europese instellingen op het budgettair en economisch beleid heeft steeds meer gevolgen voor het sociale beleid in de lidstaten.

Brenninkmeijer constateerde al in 1997, bij de totstandkoming van de EMU en het Stabiliteits- en Groeipact, dat de begrotingsregels die hieruit voortvloeien aanzienlijke invloed hebben op het budgetrecht: de ruimte voor het vaststellen van de begroting wordt sterk ingekaderd en de machtsuitoefening van het parlement om te beslissen over de begroting wordt ingeperkt.⁴⁰² De naar aanleiding van de eurocrisis verscherpte Europese begrotingsregels lijken in nog verdergaande mate invloed te hebben op de inhoud en de vaststelling van de nationale begroting en daarmee ook op het budgetrecht. De vraag wat dit versterkte kader van Europese begrotingsregels concreet betekent voor (de uitoefening van) het budgetrecht, zal centraal staan in het vervolg van deze studie. In hoofdstuk 3 volgt eerst een behandeling van het constitutionele kader van het budgetrecht.

2.15 TUSSENCONCLUSIE

De ontwikkelingen naar aanleiding van de kredietcrisis en de schuldencrisis tonen aan dat 'meeregeren' en het controleren van de regering in tijden van crisis moeilijk is voor het parlement. En het is vooral de Tweede Kamer die in deze situaties een rol speelt. In sommige gevallen komt het parlement alleen achteraf aan zet: in spoedeisende gevallen waarin vertrouwelijkheid een grote rol speelt is het voor de regering niet mogelijk om het parlement van te voren, in het openbaar, te informeren, laat staan dat het parlement de mogelijkheid heeft om in te stemmen met deze uitgaven. In spoedeisende situaties lijkt dan ook het adagium nood-breekt-wet te gelden. Het parlement kan in deze situaties alleen achteraf de regering controleren en eventueel sanctioneren. Overigens zonder dat het parlement nog effectieve mogelijkheden heeft om het genomen besluit van de regering terug te draaien.

De kredietcrisis toont aan dat de instrumenten waarmee het parlement greep houdt op het budget in crisissituaties niet altijd inzetbaar zijn. Bovendien zijn naar aanleiding van de verschillende crises aanzienlijke financiële verplichtingen aangegaan op nationaal en Europees niveau. De nog vrij te besteden ruimte op de begroting wordt op deze manier ingeperkt. Bovendien is het aantal financieringsvormen aangegaan buiten de begroting om, zoals garanties, achterborgstellingen en deelnemingen, toegenomen. Daarom is het van groot belang dat er afspraken tussen het kabinet en het parlement zijn gemaakt, neergelegd in onder andere verschillende informatieprotocollen, over hoe in deze situaties zoveel mogelijk aan de informatiepositie van het parlement tegemoet kan worden gekomen, om te voorkomen dat

402 Brenninkmeijer 1997. Zie ook paragraaf 2.11.2.

het geheel buiten spel wordt gezet – hoewel het niet kan voorkomen dat het parlement in crisissituaties op de achterbank zit.

Met de versterking van het Europees economisch bestuur in reactie op de eurocrisis lijkt (de uitoefening van) het budgetrecht in toenemende mate beïnvloed te worden door de Europese begrotingsregels en het toezicht daarop.

De crises tonen bovendien aan dat het belang van het materiële budgetrecht is toegenomen.

2.16 CONCLUSIE

De ontwikkeling van het budgetrecht toont aan dat het niet los te zien is van de maatschappelijke veranderingen die de verhouding tussen de regering en het parlement beïnvloeden en de positie van het parlement en de Staat in zijn geheel.⁴⁰³ Het budgetrecht is de ‘vrucht van vele eeuwen’⁴⁰⁴ ontstaan uit het recht van het parlement om in te stemmen met belastingen. Hoewel de essentie van het budgetrecht hetzelfde is gebleven sinds het budgetrecht vaste vormen kreeg met de invoering van het algemeen belastingstelsel in 1805 en de scheiding van het belastingrecht en het budgetrecht, hebben er sindsdien verschillende accentverschuivingen plaatsgevonden in de wijze waarop het budgetrecht wordt geëffectueerd door het parlement.

Na de verovering van het budgetrecht door het parlement begin negentiende eeuw staat vooral de rol van medewetgever en de bevoegdheid om de begroting te verwerpen voorop. Door het gebruik van het budgetrecht als politiek machtsmiddel vestigt het parlement zijn rol tegenover de regering. Nadat de verhoudingen tussen de regering en het parlement zich hebben gestabiliseerd met de vestiging van het parlementaire stelsel in 1866 krijgt het parlement steeds meer greep op de controle van de overheidsfinanciën. Met de komst van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog verliest het parlement de controle van de overheidsfinanciën echter uit het oog doordat het parlement in een zo vroeg mogelijk stadium probeert invloed uit te oefenen op het regeringsbeleid: het parlement gaat ‘meeregeren’. De parlementaire werkzaamheden verschuiven steeds meer van wetgevende naar ‘beleidsbeïnvloedende’ activiteiten.⁴⁰⁵ Veelal wordt voorafgaand aan de formele autorisatie van de uitgave bij begrotingswet materiële autorisatie verleend. De overheidsfinanciën zijn inmiddels echter onhoudbaar geworden met de uitbreiding van de staatstaken en de financiële controle en verantwoording lopen ver achter en laten bovendien te wensen over. Door de introductie van de begrotingsdiscipline en de opschoning van het financieel beheer worden de overheidsfinanciën op orde gebracht en verbeteren de mogelijkheden voor het parlement om de overheidsfinanciën te controleren.

403 Witteveen 1994, p. 63.

404 De Bosch Kemper 1865, p. 497.

405 Van Schagen 1994, p. 20.

De verzakelijking doet zijn intrede: de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de overheid staan voorop. Het parlement moet daarnaast steeds meer rekening houden met verschillende factoren bij de uitoefening van het budgetrecht: de begroting wordt in toenemende mate genormeerd door eerder aangegane verplichtingen – deels voortvloeiend uit Europese en internationale afspraken – steeds meer overheidstaken worden geprivatiseerd of op afstand gezet waardoor de betrokken begrotingsgelden niet meer direct te beïnvloeden zijn, het relatieve belang van de premie-gefinancierde sectoren neemt toe en de complexiteit van de begroting en het maatschappelijk speelveld nemen toe. De kwantitatieve reikwijdte van het budgetrecht neemt daarom af.

Met de operatie VBTB en de operatie Verantwoord Begroten wordt geprobeerd tegemoet te komen aan de informatiewensen van het parlement. Het parlement wordt meer inzicht gegeven in de wijze waarop en in hoeverre het parlement het beleid kan beïnvloeden en waarop de minister is aan te spreken, om zo meer grip te krijgen op de begroting. Het inzicht in de overheidsfinanciën is over het algemeen verbeterd, maar op sommige terreinen lijkt dit in mindere mate het geval. Met name omdat de Tweede Kamer minder aangrijpingspunten heeft voor autorisatie en allocatie – onder andere door de afname van het aantal begrotingsartikelen – minder inzicht heeft in de verschuivingen binnen de begrotingsartikelen en omdat het inzicht in de budgetflexibiliteit nog altijd niet ‘optimaal’ is. Het inzicht in de begroting wordt bovendien verder verminderd door de toegenomen complexiteit van de financiële stromen en constructies die zijn aangegaan naar aanleiding van de crises.

De kredietcrisis en de schulden crisis tonen bovendien aan dat het parlement tijdens crisissituaties zijn greep op de begroting deels verliest. In reactie op de interventies van de regering hebben het parlement en de regering daarentegen geprobeerd het budgetrecht zodanig te versterken dat zo veel mogelijk aan de informatiepositie van het parlement in crisissituaties tegemoet wordt gekomen. Met de versterking van het Europees economisch bestuur in reactie op de eurocrisis lijken de mogelijkheden van het parlement om greep te houden op het budget echter nog verder onder druk komen te staan.

Het budgetrecht krijgt vorm in de verhouding tussen het parlement en de regering. Dit hoofdstuk toont aan dat het budgetrecht en de invulling ervan niet los te zien zijn van ontwikkelingen die deze verhouding tussen het parlement en de regering beïnvloeden. Recent lijkt er een nieuwe ontwikkeling van invloed te zijn op deze verhouding: het versterkte begrotingstoezicht vanuit Europa.

3.1 INLEIDING

Centraal in dit hoofdstuk staat de betekenis van het budgetrecht, de omvang van dit recht en de wijze waarop in de praktijk wordt besloten over de begroting. De begroting is een belangrijk aangrijpingspunt voor het parlement om zijn budgetrecht uit te oefenen. Daarom wordt in dit hoofdstuk eerst stilgestaan bij de begroting, de betekenis ervan en de achterliggende doelen en beginselen. Vervolgens wordt in dit hoofdstuk het (grond)wettelijk kader van het budgetrecht besproken, neergelegd in artikel 105 Grondwet en uitgewerkt in de Comptabiliteitswet. Deze beschrijving schetst een beeld van de betekenis van het budgetrecht en de omvang ervan. Aan de hand van artikel 105 Grondwet wordt ook de begrotingscyclus in kaart gebracht die de leidraad vormt voor de opstelling, behandeling, vaststelling en controle van de begroting. In de laatste plaats staat dit hoofdstuk stil bij de betekenisvolle betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting.

3.2 BEGROTINGSFUNCTIES EN -BEGINSELEN

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf worden achtereenvolgens de begrotingsfuncties en de begrotingsbeginselen behandeld. Hiermee wordt meer inzicht gegeven in het instrument dat het parlement gebruikt als belangrijk aangrijpingspunt om zijn budgetrecht uit te oefenen, de begroting.

3.2.2 Begrotingsfuncties

In de literatuur wordt algemeen aangenomen dat de begroting verschillende doelen vervuld. Dit zijn de begrotingsfuncties. Er bestaat echter grote diversiteit in de onderverdeling van de begrotingsfuncties.¹ Van der Bij geeft daarvoor als verklaring dat de begrotingsfuncties zowel descriptief als normatief van aard zijn. De begrotingsfuncties geven zowel weer wat de feitelijke werking is van de begroting als wat de werking van de begroting zou moeten zijn.²

1 Zie daarover uitgebreid Van der Bij 1993, p. 77-79 en 82-84.

2 Van der Bij 1993, p. 82.

Vanuit staatsrechtelijk oogpunt wordt de rijksbegroting door Goedhart gedefinieerd als ‘het periodiek tot stand gebrachte geheel van wetten, waarbij de uitvoerende macht wordt gemachtigd tot het verrichten van uitgaven over een bepaalde periode en waarbij de middelen tot dekking van die uitgaven worden aangewezen.’³ De begroting is daarnaast voornamelijk een weerspiegeling van politieke afwegingen.⁴ De begroting geeft een overzicht van het beleid en de beschikbare budgetten ter realisering van dit beleid.⁵ De begroting geeft volgens Mulder uitdrukking aan beslissingen over het tot stand brengen van voorzieningen die van overheidswege dienen te worden genomen. En dient als instrument om deze beslissingen regelmatig en op vaste momenten te coördineren. Dit komt dan ook tot uitdrukking in het budgetrecht en de plicht van de minister om jaarlijks rekening en verantwoording af te leggen over de uitgaven.⁶

Gelet op de staatsrechtelijke invalshoek van deze studie en tegen de achtergrond van het uitgangspunt dat de begroting allereerst en vooral een afspiegeling is van politieke keuzes, zullen in het vervolg van deze studie de volgende functies als uitgangspunt worden genomen:⁷

- de autorisatiefunctie;
- de allocatiefunctie;
- de controle- en verantwoordingsfunctie ;
- de beheerstechnische functie;
- de macro-economische functie.

Door middel van de autorisatiefunctie komt tot uiting dat de regering de begrotingswetsvoorstellen voor dient te leggen aan het parlement ter aanvaarding. Door aanvaarding van de begrotingswetsvoorstellen autoriseert het parlement de regering tot het doen van uitgaven tot een bepaald in de begroting vastgesteld maximum.

Aan de begrotingswetsvoorstellen die worden voorgelegd aan het parlement ligt een bepaalde politieke beleidskeuze ten grondslag. De begroting geeft weer hoeveel middelen de regering beschikbaar wil stellen voor bepaalde overheidstaken. Dit is de allocatiefunctie van de begroting. Het gaat dan om de omvang van de begroting maar ook over de verdeling van

3 Goedhart 1975, p. 317.

4 Brinks & Witteveen 2001, p. 1.

5 Van Hofwegen 2013, p. 62.

6 Mulder 1995, p. 9.

7 In de literatuur vindt dit onderscheid de meeste bijval. Bijvoorbeeld Kuipers & Postma 1996, p. 20 e.v.; Brinks & Witteveen 2001, p. 6; Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 328. Van Hofwegen noemt daarnaast ook nog de informatiefunctie, Van Hofwegen 2013, p. 64. Andere auteurs onderscheiden een viertal functies. Van Wijngaarden & Van der Griend en Mulder onderscheiden de autorisatie-, de allocatie, de macro-economische en de beheerstechnische functie. De controle- en verantwoordingsfunctie valt hier onder de beheerstechnische functie, Wijngaarden & Van der Griend 1971, p. 10 en Mulder 1995, p. 10. Minderman onderscheidt de staatsrechtelijke- allocatie- controle- en macro-economische functie, Minderman 2003, p. 13 en 1 terwijl Koopmans e.a. de autorisatie-, allocatie-, beheerstechnische- en controlefunctie noemen, Koopmans e.a. 2005, p. 86.

de begrotingsmiddelen.⁸ Voor het budgetrecht is het van belang, tegen de achtergrond van belastingheffing, dat het parlement invloed uit kan oefenen op de door de regering gemaakt afwegingen en deze afwegingen eventueel kan bijstellen. Dit doet het parlement door middel van het aanvaarden, verwerpen of amenderen van begrotingen of door middel van het aannemen van moties. Hiervoor is het belangrijk dat de begroting die informatie bevat die nodig is voor het parlement om de door de regering gemaakte keuzes te kunnen beoordelen.⁹

De controle- en verantwoordingsfunctie is een afspiegeling van de autorisatiefunctie: de begroting en de daarin geautoriseerde bedragen dienen als basis voor het afleggen van rekening en verantwoording voor de gedane uitgaven door de regering. Tevens dient de begroting als basis voor controle, zowel intern als extern. Interne controle vindt plaats door de Auditdienst Rijk die in opdracht van alle ministeries werkt en tot taak heeft om de accountantscontrole van de jaarverslagen te verrichten.¹⁰ De Auditdienst Rijk valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën. Externe controle vindt in eerste instantie plaats door de Algemene Rekenkamer die de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven controleert en in de tweede instantie door het parlement die de politieke controle uitoefent.¹¹

De begroting heeft tevens een taakstellend karakter. De beheerstechnische functie ziet erop een doelmatige taakuitvoering en controle daarop mogelijk te maken.¹² Aan de hand van de begroting moet door het parlement kunnen worden gecontroleerd of en in hoeverre de taakstelling is gerealiseerd. De begroting dient als kader waarbinnen het beleid moet worden gerealiseerd door de beherende minister.¹³

Met de macro-economische functie wordt bedoeld op de invloed die de begroting heeft op de economie. De begroting kan en dient bij te dragen aan een in conjunctureel en structureel opzicht evenwichtige ontwikkeling van de Nederlandse economie.¹⁴ Bij het voeren van bepaald begrotingsbeleid dient de overheid rekening te houden met de economische situatie en de economische consequenties van het beleid.¹⁵ Het alloceren van de middelen beïnvloedt de macro-economische variabelen (economische groei, werkgelegenheid, werkloosheid etc.). De wijze waarop deze variabelen zich ontwik-

8 Kuipers & Postma 1996, p. 20.

9 Brinks & Witteveen 2001, p. 7.

10 Sinds 1 mei 2012 zijn alle auditdiensten van de departementen samengebracht in een centrale auditdienst.

11 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 328.

12 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 328.

13 Mulder 1995, p. 11 en Van Hofwegen 2013, p. 67.

14 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 328 en Van Wijngaarden & Van der Griend 1971, p. 10.

15 Kuipers & Postma 1996, p. 22.

kelen bepaalt de hoogte van de uitgaven en vervolgens de ruimte waarbinnen het proces van afweging kan plaatsvinden.¹⁶

3.2.2.1 *De begroting: een 'kind van haar tijd'*¹⁷

Naast het feit dat de begroting een afspiegeling is van politieke keuzes is de begroting ook een afspiegeling van haar tijd. Afhankelijk van de tijdperiode en de informatiebehoefte van het parlement wordt meer dan wel minder nadruk gelegd op een van de functies van de begroting.¹⁸ Zo stond bij de totstandkoming van het budgetrecht de autorisatiefunctie voorop. Door de sterke groei van overheidsuitgaven rond het midden van de twintigste eeuw werd veel meer de nadruk gelegd op de macro-economische functie van de begroting. Met de komst van de Operatie Comptabel Bestel verlegde de focus zich naar de beheerstechnische functie van de begroting. Vervolgens legde de VBTB-operatie de nadruk meer op de allocatiefunctie.¹⁹ Met de komst van Verantwoord Begroten staat naast de allocatiefunctie ook de controle- en verantwoordingsfunctie steeds meer voorop.

3.2.2.2 *Kernfuncties van de begroting*

In de literatuur worden de autorisatie- en de allocatiefunctie wel gezien als de twee kernfuncties van de begroting, de andere functies zijn een afgeleide van deze twee kernfuncties.²⁰ Dit is met name vanuit staatsrechtelijk oogpunt relevant. De begroting is een van de belangrijkste aanknopingspunten voor het parlement om het budgetrecht uit te oefenen. Omdat de controle- en verantwoordingsfunctie een afspiegeling is van de autorisatiefunctie en daarmee van groot belang is voor de uitoefening van het budgetrecht schaar ik ook deze functie onder de kernfuncties van de begroting. In het vervolg van deze studie zal ik dan ook uitgaan van drie kernfuncties van de begroting: de autorisatie-, de allocatie- en de controle- en verantwoordingsfunctie.

3.2.3 *Begrotingsbeginselen*

De begrotingsbeginselen zijn eisen waaraan de begroting dient te voldoen om de begrotingsfuncties naar behoren te kunnen vervullen.²¹ De begrotingsbeginselen zijn het resultaat van de jarenlange machtsstrijd tussen de regering en het parlement met betrekking tot de (mede)bestemming en controle inzake de inkomsten en uitgaven van het Rijk.²² De beginselen zijn het

16 Van Hofwegen 2013, p. 66-67.

17 Bestebreur, Kraak & Van den Burg 2001, p. 37.

18 Van Hofwegen 2013, p. 98.

19 Bestebreur, Kraak & Van der Burg 2001, p. 37.

20 Zie o.a. Brinks & Witteveen 2001, p. 6 en Van Hofwegen 2013, p. 64.

21 Van der Bij 1993, p. 80.

22 Van Wijngaarden & Van der Griend 1971, p. 11 en Van der Bij 1993, p. 80 en 81.

fundament van het budgetrecht²³ en houden in de eerste plaats verband met het de autorisatiefunctie van de begroting.²⁴ De begrotingsbeginselen zijn normatief van aard.²⁵ Volgens Van der Bij kunnen deze begrotingsbeginselen worden gezien als formele eisen waaraan de begroting moet voldoen. Wanneer voldaan is aan deze formele vereisten kan de begroting bepaalde functies vervullen. De begrotingsfuncties kunnen dan ook worden gezien als materiële vereisten.²⁶

Net als over de begrotingsfuncties bestaat ook over de verschillende begrotingsbeginselen in de literatuur geen algehele consensus.²⁷ Wel bestaat consensus over het feit dat de begrotingsbeginselen in twee categorieën uiteenvallen, namelijk de beginselen die betrekking hebben op de begrotingsinrichting en de beginselen die betrekking hebben op de begrotingsprocedure – ook wel de begrotingscyclus. In dit onderzoek zal het in de literatuur meest gangbare onderscheid in begrotingsbeginselen worden aangehouden.²⁸ Met betrekking tot de begrotingsinrichting zijn dit:

- eenheid en universaliteit;
- doelmatige indeling van de begroting;
- specialisatie.

Met betrekking tot de begrotingsprocedure zijn dit:

- periodiciteit;
- prealabiliteit (voorafgaande instemming);
- openbaarheid.

De eenheid van de begroting houdt in dat de begroting alle inkomsten en uitgaven moet bevatten en dat deze tegenover elkaar worden gesteld in één document.²⁹ De universaliteit eist dat de inkomsten en uitgaven afzonderlijk zichtbaar moeten zijn.³⁰ De begroting dient zo een compleet beeld te geven van de activiteiten van de overheid en de financiële consequenties ervan.³¹ Op basis hiervan kan het parlement een adequate afweging maken (autorisatie- en allocatiefunctie).

23 Van Wijngaarden & Van der Griend 1971, p. 11.

24 Mulder 1995, p. 14.

25 Van der Bij 1993, p. 77.

26 Van der Bij 1993, p. 80.

27 Zie daarover Van der Bij 1993, p. 79-84.

28 Zie voor deze onderverdeling: Van Wijngaarden & Van der Griend 1971, p. 11-13; Wamelink 1993, p. 112 en Kuipers & Postma 1996, p. 25-27 – hoewel Kuipers & Postma ook hoogwaardige informatie scharen onder het beginsel van specialisatie. Goedhart onderscheidt acht begrotingsbeginselen: hij maakt een onderscheid tussen het beginsel van de eenheid van de begroting en de universaliteit (overigens net als Mulder 1995, p. 15-16) en geeft ook de nauwkeurigheid (van de ramingen) een plaats als beginsel met betrekking tot de begrotingsprocedure, Goedhart 1975, p. 343-369.

29 Van Wijngaarden & Van der Griend 1971, p. 11.

30 Van Hofwegen 2013, p. 63.

31 Kuipers & Postma 1996, p. 25.

Een doelmatige indeling van de begroting eist dat de begroting overzichtelijk en logisch dient te zijn ingedeeld.³² Door een toegankelijke presentatie van de begroting kan onder andere aan het parlement voldoende inzicht worden gegeven in waar de overheid het geld aan uitgeeft en hoe de uitgaven met elkaar samenhangen.³³ Het begrotingsstelsel geeft uitdrukking aan de indeling van de begroting. De indeling van de begroting hangt af van welke doelstelling met de begroting wordt beoogd.³⁴ Met de operatie Verantwoord Begroten wordt vooral getracht inzicht te geven in de verantwoordelijkheden van de minister en de daarvoor beschikbare instrumenten. De nadruk wordt niet alleen gelegd op de koppeling tussen beleid en budgetten, maar nadrukkelijk wordt in de begrotingen aandacht besteed aan de 'kostencomponent', de budgettaire informatie.³⁵

Voldoende specialisatie dient inzicht te geven in de inkomsten en (het doel van) de uitgaven, zodat met name het parlement voldoende handvatten heeft om toezicht en controle te houden op de uitgaven en de inkomsten. Te algemeen geformuleerde posten maken het lastig voor het parlement om te kunnen beoordelen waaraan het geld wordt uitgeven en om dit achteraf te kunnen controleren. Te gedetailleerde posten gaan ten koste van de overzichtelijkheid en zijn bovendien ook niet bevorderlijk voor het beheer en uitvoering van de begroting door de regering.³⁶ De kritiek op de sterke afname van begrotingsartikelen met de komst van de operatie VBTB en Verantwoord Begroten, waardoor het parlement minder gericht kan amenderen en controleren, kan in verband worden gebracht met dit beginsel. Voldoende specialisatie houdt ook in dat de begroting op de meest actuele gegevens is gebaseerd en dat zo nauwkeurig mogelijk moet worden geraamd.

Het beginsel van periodiciteit houdt in dat de begroting op regelmatige tijdstippen bij het parlement wordt ingediend. Vooral gelet op de nauwkeurigheid van de ramingen en de regelmatige controle en verantwoording is een relatief korte periode het meest geschikt.³⁷ In Nederland wordt de periode van een (kalender)jaar aangehouden.³⁸ Dit komt ten goede aan de autorisatie- en controle- en verantwoordingsfunctie.

Het vereiste van prealabiliteit, voorafgaande instemming, wil zeggen dat het parlement voor het begin van het kalenderjaar waarop de begroting van toepassing is een machtiging geeft aan de regering tot het doen van uitgaven. Dit gebeurt door middel van de vaststelling van een begrotingswet. Als de begroting niet op tijd kan worden vastgesteld kan dit de autorisatiefunctie aantasten.³⁹ Hiervoor is de zogenoemde viertwaalfde-regeling getroffen waardoor de minister in het geval de begroting niet voor 1 januari

32 Mulder 1995, p. 16.

33 Van Hofwegen 2013, p. 64.

34 Van Wijngaarden & Van der Griend 1971, p. 12.

35 Van Hofwegen 2013, p. 64.

36 Mulder 1995, p. 17-18.

37 Bestebreuer, Kraak & Van den Burg 2001, p. 19 en Mulder 1995, p. 18.

38 Artikel 2 lid 1 Comptabiliteitswet 2001.

39 Mulder 1995, p. 21.

is vastgesteld toch over een bepaald bedrag kan beschikken om uitgaven te doen en verplichtingen aan te gaan.⁴⁰ Het vereiste van voorafgaande instemming geldt ook voor tussentijdse wijzigingen in de begroting (supplettoire begrotingen).⁴¹

Met het vereiste van openbaarheid wordt tegemoet gekomen aan een van de eerste vereisten van democratie. De begroting(sstukken) moeten voor iedereen openbaar en toegankelijk zijn zodat zowel het parlement als het publiek een oordeel kan vormen over het voorgenomen beleid.⁴² De begrotingsstukken worden openbaar nadat deze zijn ingediend bij de Tweede Kamer. Bovendien worden de begrotingswetten (net als alle andere wetten) gepubliceerd in het Staatsblad (artikel 88 Grondwet). Ook de begrotingsbehandeling dient in het openbaar plaats te vinden.

3.2.4 Conclusie

De begrotingsfuncties zijn in tegenstelling tot de begrotingsbeginselen geen vaststaande, formele eisen die aan de begroting worden gesteld. De functies van de begroting geven weer welke doelen de begroting vervult dan wel zou moeten vervullen. De nadruk die op de verschillende functies wordt gelegd is afhankelijk van het gezichtspunt waarmee naar de begroting wordt gekeken, de tijdsperiode en de informatiebehoefte van het parlement. Gelet op de staatsrechtelijke invalshoek van deze studie worden drie kernfuncties van de begroting als uitgangspunt genomen: de autorisatie-, allocatie- en controle- en verantwoordingsfunctie. Deze functies zijn vanuit staatsrechtelijk oogpunt met name van belang, omdat deze functies de essentie van het budgetrecht weergeven. De begroting vormt ten slotte een belangrijk aangrijpingspunt voor het parlement om zijn budgetrecht uit te oefenen.

De begrotingsbeginselen stellen formele eisen aan de begroting. Deze eisen, die zijn voortgekomen uit de jarenlange strijd tussen de regering en het parlement over de medezeggenschap van het parlement over de begroting, zijn het fundament van het budgetrecht en hangen nauw samen met de autorisatiefunctie van de begroting. Er dient dan ook zoveel mogelijk tegemoet te worden gekomen aan deze begrotingsbeginselen, zodat het parlement zijn budgetrecht naar behoren kan uitoefenen. Het uitgangspunt van het budgetrecht is neergelegd in artikel 105 Grondwet. De begrotingsbeginselen kunnen dan ook worden gezien als invulling van artikel 105 Grondwet dat in de volgende paragraaf zal worden besproken.

40 Artikel 23 Comptabiliteitswet 2001. In de praktijk is deze bepaling niet meer van toepassing en zijn er over de toepassing van dit artikel afspraken gemaakt tussen het parlement en het kabinet. In de Comptabiliteitswet 2016 is deze bepaling komen te vervallen en is er een andere bepaling voor in de plaats gekomen. Zie uitgebreid paragraaf 3.3.2.3.

41 Artikel 14 Comptabiliteitswet 2001.

42 Koopmans e.a. 2005, p. 87.

3.3 (GROND)WETTELIJK KADER

3.3.1 Inleiding

Deze paragraaf zet het constitutionele kader uiteen dat het budgetrecht normeert. Artikel 105 Grondwet vormt de basis van het budgetrecht. De Comptabiliteitswet werkt het budgetrecht nader uit en stelt regels omtrent het beheer van de financiën van het Rijk. Het (grond)wettelijk kader van het budgetrecht geeft uiting aan de drie kernfuncties van de begroting. Verder wordt in deze paragraaf kort verwezen naar de Wet houdbare overheidsfinanciën en de Europese begrotingsregels. De uit deze regelgeving voortvloeiende regels stellen grenzen aan het budgetrecht. Artikel 105 Grondwet en de regels uit de Comptabiliteitswet worden in deze paragraaf besproken tegen de achtergrond van de begrotingscyclus – de feitelijke begrotingsprocedure. Daarnaast wordt aan het eind van deze paragraaf stilgestaan bij het parlementaire stelsel en het instrumentarium waarover het parlement kan beschikken bij de invulling van het budgetrecht.

3.3.2 Artikel 105 Grondwet

Volgens Buys is het grondwettelijk begrotingsrecht ertoe bestemd om aan te wijzen welke macht in Nederland de bevoegdheid heeft om over het budget te beslissen.⁴³ Uit artikel 105 Grondwet blijkt dat de wetgever in laatste instantie de bevoegdheid heeft om over de hoogte en het doel van de uitgaven te beslissen. Dit betekent dat zonder voorafgaande toestemming van het parlement, door in te stemmen met de begrotingswet, de regering geen geld mag uitgeven. Het parlement heeft daarnaast de laatste stem over de controle van de begroting en de uitgaven die de regering heeft gedaan. Het budgetrecht geeft daarmee uiting aan zowel de medewetgevende als de controlerende rol van het parlement.⁴⁴

De huidige tekst van artikel 105 Grondwet stamt uit 1983. Bij de grondwetswijziging van 1983 werd volstaan met een minder gedetailleerde regeling dan sinds 1848 bestond in onze Grondwet.⁴⁵ De tekst van artikel 105 Grondwet luidt als volgt:

1. *De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij de wet vastgesteld.*
2. *Jaarlijks worden voorstellen van algemene begrotingswetten door of vanwege de Koning ingediend op het in artikel 65 bedoelde tijdstip.*

43 Buys 1883, p. 646.

44 Anders zie Van Schagen 1993. Volgens Van Schagen kan het begrotingsrecht worden onderscheiden van de wetgevende en de controlerende rol van de Tweede Kamer.

45 Het budgetrecht werd sinds 1848 geregeld in een viertal artikelen.

3. De verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt aan de Staten-Generaal gedaan overeenkomstig de bepalingen van de wet. De door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening wordt aan de Staten-Generaal overgelegd.
4. De wet stelt regels omtrent het beheer van de financiën van het Rijk.

3.3.2.1 Artikel 105 lid 4 Grondwet: Comptabiliteitswet

Voordat ik artikel 105 lid 1 tot en met 3 Grondwet uitgebreid zal behandelen sta ik eerst stil bij lid 4 van artikel 105 Grondwet.

Artikel 105 lid 4 Grondwet bepaalt dat de wet regels stelt omtrent het beheer van de financiën van het Rijk. Deze wet is de Comptabiliteitswet 2001. De Comptabiliteitswet kwam voor het eerst tot stand in 1927 en bevat naast de regels omtrent het beheer van de financiën van het Rijk ook de regels omtrent de oprichting, taak en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. De Comptabiliteitswet bevat overigens geen materiële normen met betrekking tot de begroting, zoals de begrotingsregels, maar enkel formele normen.⁴⁶

In het voorjaar van 2016 is het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 ingediend bij de Tweede Kamer.⁴⁷ Dit wetsvoorstel voorziet in een algehele herziening van de (indeling van de) Comptabiliteitswet 2001, die volgens de memorie van toelichting zou moeten leiden tot een meer toegankelijke en duurzame wet. De inhoudelijke wijzigingen in het nieuwe wetsvoorstel zijn volgens de regering dan ook beperkt.⁴⁸ In maart 2017 is het wetsvoorstel door de Eerste Kamer aangenomen.⁴⁹ Inwerkingtreding van de Comptabiliteitswet 2016 is voorzien op 1 januari 2018.⁵⁰

In deze studie zal ik verwijzen naar de nu nog geldende wetgeving (de Comptabiliteitswet 2001). Wanneer er een, gelet op het budgetrecht, belangrijke inhoudelijke wijziging plaats heeft gevonden in de Comptabiliteitswet 2016 ten opzichte van de Comptabiliteitswet 2001 zal ik ook naar het artikel in de Comptabiliteitswet 2016 verwijzen.

46 De regering sprak in de nota modernisering Comptabiliteitswet de intentie uit om in de herziene Comptabiliteitswet de begrotingsregels en regels over de begrotingsplafonds op te nemen, *Kamerstukken II* 2012/13, 33 670, nr. 1. Deze regels zijn uiteindelijk in een aparte wet neergelegd, de Wet Houdbare Overheidsfinanciën.

47 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 426, nr. 2.

48 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 426, nr. 3.

49 Wet van 22 maart 2017, houdende regels inzake het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk, inzake het beheer van publieke liquide middelen en publieke financiële middelen buiten het Rijk (Comptabiliteitswet 2016), *Stb.* 2017, 139.

50 Besluit van 29 mei 2017, tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 22 maart 2017, houdende regels inzake het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk, inzake het beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk (Comptabiliteitswet 2016) (*Stb.* 2017, 139), *Stb.* 2017, 253.

3.3.2.2 Artikel 105 lid 1 Grondwet: vaststellen van de begroting

Artikel 105 lid 1 Grondwet geeft uiting aan de medewetgevende rol van het parlement als ook aan de autorisatie- en allocatiefunctie van de begroting. Het eerste lid bepaalt dat de begroting van ontvangsten en uitgaven van het Rijk bij wet wordt vastgesteld. Dit betekent dat de begroting wordt vastgesteld door de regering en het parlement gezamenlijk (artikel 81 Grondwet). Delegatie is niet toegestaan.⁵¹

De begroting bestaat uit een begroting van uitgaven en een begroting van ontvangsten. De begroting van uitgaven bevat ook de verplichtingen. De begroting bevat ramingen van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten.⁵² Beide begrotingen – de begroting van ontvangsten en de begroting van uitgaven – hebben overigens wel een andere betekenis. De begroting van uitgaven is meer dan een enkele raming. Met de vaststelling van de begroting van uitgaven wordt een grens aangegeven tot welk bedrag de regering uitgaven mag doen.⁵³ Bij elke begrotingspost wordt door het parlement dus een autorisatie gegeven tot een bepaald maximum. Dit maximum mag niet worden overschreden. Maar de regering is er niet toe verplicht het maximaal opgenomen bedrag in de begrotingspost uit te geven. De regering kan er ook voor kiezen om minder uit te geven. De begroting van ontvangsten is wel enkel een raming en heeft staatsrechtelijk dan ook weinig betekenis.⁵⁴ De vaststelling van de begroting van ontvangsten zegt namelijk niets over de werkelijke ontvangsten die pas aan het einde van het begrotingsjaar, bij het opstellen van de rekening, kunnen worden vastgesteld. Het bestaan ervan is echter wel van belang nu de universaliteit van de begroting eist dat de uitgaven en inkomsten tegenover elkaar in één document worden opgenomen. De term vaststellen uit het eerste lid heeft voor beide begrotingen dus een andere betekenis. Sinds 1989 bepaalt de Comptabiliteitswet dat de wet van de uitgaven en de wet van ontvangsten gecombineerd worden in één begrotingswet.⁵⁵

Betekenis wetsvorm

Dat de begroting de vorm van een wet aanneemt heeft ook verschillende rechtsgevolgen. In een tweetal standaardarresten uit de negentiende eeuw heeft de Hoge Raad zich uitgesproken over de betekenis van de wetsvorm van de begroting. In het arrest Onverschuldigde Staat heeft de Hoge Raad

51 Janse de Jonge 2000, p. 501.

52 Artikel 2 lid 2 Comptabiliteitswet 2001.

53 In artikel 2.3 lid 4 Comptabiliteitswet 2016 is expliciet opgenomen dat het geautoriseerde bedrag als maximum geldt.

54 Hoewel het aanwijzen van de middelen, volgens Buys, op zichzelf geen daad van wetgeving is, eist de wet die de ontvangsten aanwijst wel dat er dergelijke (belasting)wetgeving bestaat en juist daarom is deze taak – het aanwijzen van de middelen – aan de wetgever opgedragen. Buys 1883, p. 655.

55 Artikel 2 lid 3 Comptabiliteitswet 2001.

geoordeeld dat derden geen rechten of plichten kunnen ontlenen aan het bestaan van een begrotingspost. Derden kunnen enkel rechten ontlenen aan de onderliggende wettelijke regeling. Dit betekent dat ondanks dat er in een bepaalde begrotingspost geld is uitgetrokken voor een bepaald doel een derde daar geen recht op heeft als deze verplichting niet volgt uit een onderliggende wet, besluit, regeling of overeenkomst.⁵⁶ In het arrest *De Bourbon* heeft de Hoge Raad daarnaast geoordeeld dat de Staat zich niet kan onttrekken aan een rechtsgeldig tot stand gekomen contractuele verplichting tegenover derden op grond van het ontbreken van een begrotingspost.⁵⁷

Uit het voorgaande volgt dat een begrotingswet geen algemeen werkende regels stelt: een derde (burger of rechtspersoon) kan immers geen rechten ontlenen aan het ontbreken van een begrotingspost óf het bestaan van een begrotingspost. Een begrotingswet is daarom een wet in formele zin, niet zijnde een wet in materiële zin en heeft slechts interne werking. Dat wil zeggen dat de begroting enkel werking heeft tussen het parlement en de regering.⁵⁸

Recht van amendement

Omdat de begroting bij wet wordt vastgesteld heeft de Tweede Kamer ook het recht van amendement (artikel 84 Grondwet).⁵⁹ Een begrotingswet bestaat uit begrotingsartikelen, onderverdeeld in beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen en een toelichting. Een wijziging van de begrotingswet vindt plaats op artikelniveau; het begrotingsartikel is de kleinste eenheid op de begroting.⁶⁰ De toelichting bij het begrotingsartikel behoort niet tot het artikel zelf en kan niet worden geamendeerd. Toch speelt de toelichting een grote rol in het begrotingsproces, vooral omdat met de operaties VBTB en

56 HR 8 mei 1877, W 4119. Op de begroting was een bedrag uitgetrokken voor een uitkering aan een specifieke, bij naam genoemde, ambtenaar. Op grond van deze post vorderde de ambtenaar uitbetaling van het bedrag. De Hoge Raad was echter van mening dat de begrotingswet niets anders is dan een machtiging aan de betrokken minister om een bepaald aangewezen bedrag te besteden voor een bepaald doel. De post roept verder geen privaatrechtelijke verbintenissen in het leven. De Staat zou alleen verplicht zijn over te gaan tot betaling van het bedrag op grond van een wet of besluit waarin een bedrag aan de ambtenaar werd toegekend.

57 HR 5 oktober 1849, W 1058. De Ministers van Koloniën, Oorlog en Marine hadden een overeenkomst gesloten met *De Bourbon*. *De Bourbon* eiste voor de rechter nakoming van de overeenkomst (uitbetaling). De ministers stelde zich echter op het standpunt dat nakoming niet mogelijk was omdat er een begrotingspost mistte. De Hoge Raad stelde vervolgens vast dat de Staat verplicht was tot nakoming van de rechtsgeldig tot stand gekomen overeenkomst met *De Bourbon*, ondanks het al dan niet bestaan van de ministeriële verantwoordelijkheid en eventuele gevolgen voor de begroting.

58 Dit is voor Warmelink een van de redenen om ervoor te pleiten de wetsvorm van de begroting af te schaffen. Warmelink 1993, p. 362.

59 Zie uitgebreid over het amenderen van de begroting: Warmelink 1993, p. 72 e.v.

60 Artikelen 2, 4 en 5 Comptabiliteitswet 2001. In de Comptabiliteitswet 2016 is niet meer opgenomen dat het begrotingsartikel de kleinste eenheid van de begroting is. In artikel 2.3 lid 3 is opgenomen dat autorisatie wordt verleend op artikelniveau.

Verantwoord Begroten het aantal begrotingsartikelen aanzienlijk is verminderd waardoor de toelichting veel informatie bevat over de specifieke verdeling van de gelden binnen het artikel.

De Tweede Kamer kan zowel de begroting van ontvangsten als de begroting van uitgaven amenderen. Het amenderen van de begroting van ontvangsten heeft weinig staatsrechtelijke betekenis. De begroting van inkomsten is ten slotte slechts een raming. De inkomsten zijn gebaseerd op belastingwetten en kunnen pas aan het eind van het jaar, bij de presentatie van de rekening, definitief worden vastgesteld. Amendering kan wel tot gevolg hebben dat de raming nauwkeuriger wordt.⁶¹

Het amenderen van de begroting van uitgaven heeft wel dwingende gevolgen. Wanneer de Tweede Kamer een bedrag op de begroting verlaagt mag de minister niet meer dan het vastgestelde bedrag uitgeven. Een verhoging van het bedrag heeft daarentegen minder dwingende gevolgen. De minister wordt de bevoegdheid gegeven meer geld uit te geven, maar is daartoe niet verplicht. Als de minister echter besluit niets te doen met het verhoogde bedrag op de begrotingspost kan het parlement dit natuurlijk wel 'bestrafen' met andere parlementaire middelen zoals de motie (van wantrouwen).

De Tweede Kamer kan het in het begrotingsartikel opgenomen bedrag verhogen of verlagen, maar ook kan de Tweede Kamer het artikel schrappen, wijzigen, splitsen of zelfs een nieuwe post opnemen.⁶² Bij het wijzigen van begrotingsartikelen kan deze wijziging binnen hetzelfde begrotingsartikel plaatsvinden, of tussen de begrotingsartikelen. Als er binnen een begrotingsartikel wordt geschoven verandert dit de begrotingsstaat per saldo niet. Via de toelichting bij het amendement kan wel worden toegelicht welke verschuiving wordt beoogd, bijvoorbeeld tussen financiële instrumenten.⁶³

Het begrotingsamendement is anders van aard dan amendementen op andere wetsvoorstellen. Hiervoor zijn een aantal redenen aan te dragen.⁶⁴ Ten eerste beoogt een begrotingsamendement niet de tekst van het artikel, maar een of meer bedragen aan te passen. De toelichting kan niet worden

61 Warmelink 1993, p. 72.

62 Warmelink 1993, p. 77. Uitgebreid over het amenderen van de begroting Warmelink 1993, p. 72-84.

63 Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015, p. 59. Warmelink ziet wel een mogelijkheid om de regering toch te binden aan de in de toelichting opgenomen gegevens, namelijk door gebruik te maken van de bevoegdheid om het begrotingsartikel te splitsen, waardoor het begrotingsartikel nader wordt gespecificeerd (bijvoorbeeld door de post 'voorlichting' te splitsen in 'publieksvoorlichting' en 'persvoorlichting'). Zo kan worden bezuinigd op een van deze posten. Deze manier van amenderen ziet Warmelink wel als een ultimatum remedium omdat het in de praktijk veelal voldoende is om de toelichting te wijzigen. Warmelink 1993, p. 80.

64 Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015, p. 60-62.

geamendeerd, alleen bij de toelichting op het amendement kan de strekking van het amendement worden toegelicht.⁶⁵ Dit biedt ruimte voor interpretatie. Daarnaast is het abstractieniveau van het artikel toegenomen met de komst van de operatie VBTB waardoor de Tweede Kamer minder gericht kan amenderen binnen de begroting. Daarnaast heeft het verhogen van de begrotingsstaat geen dwingende juridische consequenties. Bovendien kan een verlaging van het bedrag niet voorkomen dat een juridische financiële verplichting jegens een derde moet worden nagekomen. Het amenderen van de begroting van ontvangsten heeft bovendien weinig staatsrechtelijke betekenis. Ook kunnen amendementen in het volgende jaar weer ongedaan worden gemaakt door de regering – in de praktijk wordt het parlement overigens wel geïnformeerd wanneer dit plaatsvindt.⁶⁶ De meerjarige doorwerking van amendementen is daarmee niet gegarandeerd. De formele werking van een begrotingswet is een jaar, terwijl sommige amendementen soms een meerjarige werking beogen. De ministers hebben dan ook veel bestedingsruimte nadat een amendement is aangenomen.⁶⁷ Om te kunnen controleren of de amendementen ook zo zijn uitgevoerd als dat ze bedoeld waren is de toelichting bij het begrotingsamendement en de informatievoorziening over de verwerking van amendementen in de begrotingsstukken en de jaarverslagen essentieel voor een goede uitoefening van het budgetrecht.⁶⁸ In de praktijk zijn er tussen de Tweede Kamer en het kabinet ‘spelregels’ ontstaan over de verwerking van de meerjarige amendementen. In principe worden amendementen met een meerjarig effect opgenomen in de begrotingen van de daaropvolgende jaren, tenzij zwaarwegende redenen zich hiertegen verzetten in welke geval de Tweede Kamer hierover wordt geïnformeerd.⁶⁹

Overigens is de mate waarin de Tweede Kamer keuzes kan afdwingen in de begroting door middel van het aanbrengen van wijzingen in de begroting beperkt. De begroting zoals deze wordt gepresenteerd op Prinsjesdag ligt al voor het overgrote deel vast en vloeit voort uit juridische verplichtingen, dat geldt voor ongeveer 95% van de begroting. In de ontwerpbegroting van 2015 was dit zelfs 98%.⁷⁰ Dit wordt ook wel het ‘ijzeren pakket’ genoemd.⁷¹

65 In 2002 is de motie Bakker aangenomen in de Tweede Kamer die stelt dat de toelichting op een amendement geacht wordt integraal onderdeel uit te maken van het amendement (*Kamerstukken II* 2001/02, 28 295, nr. 5).

66 Zie ook Warmelink 1993, p. 75. In 2002 is in de Tweede Kamer de motie Van der Staaij aangenomen waarin is gesteld dat de regering alleen een voorstel tot bijstelling van de begroting mag doen die een wijziging van een aangenomen amendement inhoudt als de regering gemotiveerd aangeeft dat sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden en de ongewijzigde uitvoering van het amendement op onoverkomelijke problemen zou stuiten (*Kamerstukken II* 2001/02, 28 295, nr. 6).

67 Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015, p. 69.

68 Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015, p. 59-70.

69 Deze praktijk is door middel van een amendement opgenomen in artikel 2.3 lid 5 Compatibiliteitswet 2016.

70 Auditdienst Rijk, Rapport van bevindingen Onderzoek Budgetflexibiliteit, april 2016.

71 Vellenga 1986, p. 192.

Volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften dient de begroting een overzicht te bevatten van de ruimte die nog beschikbaar is voor alternatieve aanwending: de budgetflexibiliteit (zie verder paragraaf 2.11.6.1).⁷² Volgens het BOR realloceert de Tweede Kamer jaarlijks gemiddeld 0,11% van de totale rijks-uitgaven via het recht van amendement.⁷³

De invloed van de Tweede Kamer op de keuzes die in de begroting worden gemaakt vinden niet alleen via het recht van amendement plaats. Ook in eerdere fases, in debatten met de regering, oefent de Tweede Kamer invloed uit op de besteding van de gelden via het materiële budgetrecht (zie paragraaf 2.13.8). Bovendien maakt de Tweede Kamer steeds meer gebruik van het indienen van moties tijdens de begrotingsbehandeling⁷⁴ waarbij het parlement aan kan geven het al dan niet eens te zijn met de verplichting en het bedrag dat daarvoor is opgenomen in de begroting.

Parlementaire zeggenschap over de uitgaven

Uit de gevolgen die de wetsvorm van de begroting met zich meebrengt kan worden afgeleid dat het parlement bij de begrotingsbehandeling een beperkte invloed kan uitoefenen op uitgaven die gebaseerd zijn op wetten in formele zin, regelingen, besluiten of overeenkomsten waaraan derden rechten kunnen ontlenen. Het parlement kan met het verwerpen van de begroting of het verlagen van de begrotingspost niet bewerkstelligen dat de rechten tegenover derden komen te vervallen. Met andere woorden het verwerpen van de begroting of verlagen van de begrotingspost tast het recht dat derden ontlenen aan regelingen, besluiten, overeenkomsten of wetten in formele zin niet aan.⁷⁵ Dit betekent dat begrotingsposten in enkele gevallen geen maximum karakter dragen. Als een derde een beroep doet op een onderliggende wet of regeling waarin voldoende specifiek is omschreven wat de financiële verplichting is van het Rijk dan is de minister juridisch verplicht om het bedrag aan de derde te betalen, ongeacht of er op de begroting vol-

72 De Rijksbegrotingsvoorschriften 2017 verwijzen overigens nog naar artikel 5 lid 3 onder c van de Comptabiliteitswet 2001. Hierin werd bepaald dat het beleidsartikel informatie bevat over de budgetflexibiliteit. Dit artikel is echter komen te vervallen naar aanleiding van de introductie van Verantwoord Begroten. De regering achtte het niet meer noodzakelijk om in detail in de Comptabiliteitswet op te nemen welke informatie in de toelichtingen bij de begrotingen moet worden opgenomen. Volstaan wordt met een meer algemeen geformuleerd artikel, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 837, nr. 3, p. 6 (MvT bij zesde wijziging CW 2001).

73 Gemiddeld genomen over de periode 2002-2015. Zie Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015, p. 64.

74 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 334.

75 Warmelink 1993, p. 91.

doende geld voor is uitgetrokken.⁷⁶ Het Rijk is dus zowel met betrekking tot privaatrechtelijke verplichtingen of toezeggingen als met betrekking tot publiekrechtelijke verplichtingen of toezeggingen verplicht deze verplichtingen of toezeggingen na te komen ongeacht het bestaan of de hoogte van een begrotingspost.⁷⁷ De zeggenschap van het parlement over de begroting is dus beperkt als het gaat om bevoegdheden die zijn gedelegeerd aan de regering of die de regering zelfstandig kan uitoefenen, zoals bijvoorbeeld bij het interveniëren bij financiële instellingen.⁷⁸

Warmelink is van mening dat de Tweede Kamer de bevoegdheid mist om een bepaalde categorie van uitgaven in de begroting te verlagen, namelijk de uitgaven die direct voortvloeien uit een wet in formele zin. Warmelink acht het inconstitutioneel als de Tweede Kamer een begrotingspost verwerpt of verlaagt waarmee de benodigde gelden die voortvloeien uit een wet in formele zin geheel of gedeeltelijk worden onthouden aan de regering.⁷⁹ Bij deze stelling zijn echter een aantal kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste heeft de Tweede Kamer naar mijn mening wel de bevoegdheid om een begrotingspost te verlagen of te verwerpen, ook als dit voorkomt dat de wet in formele zin kan worden uitgevoerd. De problemen rijzen echter pas bij de inzet van deze bevoegdheid. De inzet van deze bevoegdheid kan wel leiden tot ongewenste situaties. Het is immers het parlement dat de wet mede heeft vastgesteld, waarmee het dus materieel heeft ingestemd met de daaruit voortvloeiende uitgaven en via een omweg probeert de Tweede Kamer de uitvoering van de wet onmogelijk of moeilijk te maken. Is de Tweede Kamer het bij nader inzien niet eens met de wetgeving dan ligt het voor de hand dat de Tweede Kamer de onderliggende wet via het recht van initiatief probeert te wijzigen. Het is bovendien een onhoudbare situatie als de Tweede Kamer de regering geen machtiging wil afgeven voor de uitvoering van wetgeving.

76 Mulder 1995, p. 31. Hetzelfde doet zich voor bij opneinderegelingen. Alleen bij de opneinderegelingen staat de omvang van het bedrag nog niet vast. Een opneinderegeling is een specifieke vorm van regelgeving waarbij personen of rechtspersonen een in rechte afdwingbare aanspraak jegens de overheid op een voorziening wordt toegekend als de persoon of rechtspersoon voldoet aan bepaalde voorwaarden (*Kamerstukken II 1988/89, 20 862, nrs. 1-2, p. 4*). Bij het opstellen van de begroting is vaak nog niet geheel te voorzien in hoeverre een beroep zal worden gedaan op zo'n regeling. Wie aan de voorwaarden van de regeling voldoet, maakt aanspraak op een uitkering of subsidie ongeacht de hoogte van het bedrag dat op de begroting is vrijgemaakt. Voorbeelden van opneinderegelingen zijn de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) en de Wet Werk en Bijstand (Wwb). De beheersbaarheid van deze specifieke uitgaven is dus minimaal. Mulder 1995, p. 31-32 en Van der Bij p. 95. Voor een uitgebreide beschouwing over de opneinderegeling en de gevolgen voor de inflexibiliteit van de begroting zie Van der Bij 1993, p. 94-124. Zie ook de noot van Broeksteeg bij ABRvS 18 januari 2012, *JB 2012/61, ECLI:NL:RVS:2012:BV1210*.

77 Mulder 1991, p. 29. De auteur haalt ook nog enkele voorbeelden aan.

78 Voorlichting Raad van State 2013, p. 6. Zie paragraaf 2.13.

79 Warmelink 1993, p. 76.

Daarnaast kan de Tweede Kamer niet voorkomen dat de rechten van derden gehonoreerd moeten worden.

In de tweede plaats, welk punt Warmelink overigens ook aandraagt, zal het vaak moeilijk vast te stellen zijn hoeveel geld er precies nodig is voor het uitvoeren van de wet. Als dit niet uitdrukkelijk in de wet is neergelegd is het onduidelijk waarmee het parlement materieel heeft ingestemd en kan hierover politieke discussie bestaan.⁸⁰

Suppletoire begrotingen

Uit de eenheid van de begroting vloeit voort dat de begroting tussentijds gewijzigd kan worden door een suppletoire begroting.⁸¹ In de regel moet de begroting jaarlijks meerdere malen tussentijds gewijzigd moet worden, omdat de geautoriseerde bedragen niet voldoende blijken om het aangekondigde beleid te verwezenlijken. Uitgaven die hoger uitvallen dan de geautoriseerde bedragen, kunnen slechts worden verricht na nieuwe autorisatie van het parlement, via een suppletoire begroting: artikel 14 Comptabiliteitswet 2001. Een suppletoire begroting wordt dus ook bij wet vastgesteld. Een suppletoire begroting houdt eigenlijk altijd een verhoging van een post op de begroting in, hoewel verlaging van een post ook mogelijk is.⁸²

Drie keer per jaar worden suppletoire (verzamel)begrotingen ingediend. De eerste wordt samen met de Voorjaarsnota in mei ingediend en bevat de wijzigingen in de begroting ten opzichte van de ontwerp-begrotingen. De tweede suppletoire begroting wordt samen met de Najaarsnota in november ingediend en bevat de begrotingswijzigingen die hebben plaatsgevonden na de in de eerste suppletoire begroting verwerkte wijzigingen in de begroting en de derde suppletoire begrotingswet wordt uiterlijk de derde woensdag van mei van het volgend begrotingsjaar ingediend.⁸³ De derde suppletoire begrotingen zijn de slotwetten. Met de slotwetten worden de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten formeel in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke realisaties (ijkpunt is 31 december). Incidentele begrotingen, bij onverwachte grote beleidswijzigingen die niet kunnen wachten op de besluitvorming over de reguliere suppletoire begrotingen, kunnen het hele begrotingsjaar worden ingediend.

De omvang van de begroting

De rijksbegroting, waarin alle uitgaven en inkomsten van het Rijk zijn samengebracht – het beginsel van de eenheid van de begroting – bestaat uit een aantal begrotingen.⁸⁴ De begrotingen worden allen afzonderlijk bij

80 Warmelink 1993, p. 76.

81 In 1840 werd dit nog expliciet in artikel 123 Grondwet vermeld.

82 Warmelink 1993, p. 71.

83 Artikel 14 lid 2 onder c Comptabiliteitswet 2001. In artikel 2.38 Comptabiliteitswet 2016 is de uiterste datum voor het indienen van de slotwetten verplaatst naar 1 juni.

84 Artikel 1 lid 1 Comptabiliteitswet 2001.

wet vastgesteld.⁸⁵ De begrotingen bestaan uit een begrotingsstaat waarin de begrotingsartikelen zijn opgenomen⁸⁶ en de toelichting op de begrotingsstaat met inbegrip van het meerjarig inzicht.⁸⁷

Per ministerie wordt een begroting vastgesteld. Na de grondwetsherziening van 1983 wordt niet meer expliciet bepaald in artikel 105 Grondwet dat elk departement één begroting heeft. De mogelijkheid wordt dan ook open gelaten dat voor het geheel of een deel van het financiële beheer begrotingswetten betrekking zouden kunnen hebben op het beleid van meer dan een departement.⁸⁸ De vakminister is de beheerder van de begroting. Naast de verschillende begrotingen per ministerie bestaat de rijksbegroting uit de begroting voor nationale schuld,⁸⁹ koninkrijksrelaties,⁹⁰ de Koning,⁹¹ de Staten-Generaal,⁹² de overige Hoge Colleges van Staat en de Kabinetten van de Gouverneurs,⁹³ het Kabinet van de Koning, de commissie van toezicht betreffende inlichtingen en veiligheidsdiensten⁹⁴ en uit begrotingen voor begrotingsfondsen. De begrotingsfondsen zijn begrotingen voor specifieke uitgaventerreinen, waarin uitgaven en ontvangsten afzonderlijk beheerd worden voor een bepaald doel,⁹⁵ zoals het Gemeentefonds of het Infrastructuurfonds.⁹⁶ Een begroting van een begrotingsfonds valt altijd onder het beheer van een bepaald ministerie, maar heeft een eigen begroting en jaarverslag die wordt opgesteld door de beherende minister. De minister kan overigens besluiten de begrotingsstaat van de departementale begroting en de begrotingsstaat van het begrotingsfonds waarover hij beide het beheer voert in één wet vast te stellen (artikel 1 lid 5 Comptabiliteitswet 2001).

85 Artikel 1 lid 3 Comptabiliteitswet 2001.

86 Zie artikel 4 Comptabiliteitswet 2001.

87 Artikel 1 lid 2 Comptabiliteitswet 2001 en artikel 5 Comptabiliteitswet 2001. Het meerjarig inzicht behelst de twee voorafgaande jaren aan het lopende begrotingsjaar tot en met de vier daarop volgende begrotingsjaren.

88 Volgens de regering is het echter niet de bedoeling dat gebruik zal worden gemaakt van de door het nieuwe artikel te openen mogelijkheid begrotingshoofdstukken voor uitgaven van meer dan één departement van algemeen bestuur op te stellen, *Kamerstukken II* 1978/79, 14 226, nr. 7, p. 3.

89 De Minister van Financiën is verantwoordelijk voor het beheer (artikel 19 lid 2 Comptabiliteitswet 2001).

90 De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het beheer (artikel 19 lid 3 Comptabiliteitswet 2001).

91 De minister-president, Minister van Algemene Zaken, is verantwoordelijk voor het beheer (artikel 19 lid 4 Comptabiliteitswet 2001).

92 De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het beheer (artikel 19 lid 5 Comptabiliteitswet 2001).

93 De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het beheer (artikel 19 lid 5 Comptabiliteitswet 2001).

94 Welke twee laatste begrotingen deel uitmaken van de begrotingsstaat van het Ministerie van Algemene Zaken. De Minister-President, Minister van Algemene Zaken, is dan ook verantwoordelijk voor het beheer.

95 Artikel 9 Comptabiliteitswet 2001.

96 Begrotingsfondsen worden bij wet ingesteld. Artikel 9 Comptabiliteitswet 2001.

De premie-gefinancierde sectoren vallen overigens niet onder het budgetrecht. Dit is het gevolg van een historisch gegroeid stelsel.⁹⁷ Onder de premie-gefinancierde sectoren vallen de uitgaven voor de zorg en de sociale zekerheid. De financiering van deze uitgaven bestaat grotendeels uit premies. Het budgettair kader van het Rijk bestaat uit drie sectoren: de rijksbegroting in enge zin, de sociale zekerheid en arbeidsmarkt sector en de zorgsector. Op deze drie sectoren zijn de regels van het trendmatig begrotingsbeleid van overeenkomstige toepassing. De financiering en uitgaven van de zorgsector en de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt loopt niet via de rijksbegroting maar via publieke en private instellingen en instanties, zoals zorgverzekeraars en zelfstandig bestuursorganen als de Sociale Verzekeringsbank. De budgetten worden niet direct door de minister beheerd en ook de uitvoering van het beleid wordt deels gerealiseerd door deze publieke en private instellingen. De gedachte hierachter is geweest dat bij de premie-gefinancierde sectoren al vaststaat waaraan de premies worden uitgegeven, terwijl de rijksbegroting gefinancierd wordt door algemene belastingen – de begrotingsmiddelen – waarvan de bestemming nog niet vaststaat. Hoewel de financiering en uitgaven van de premie-gefinancierde sectoren dus niet onder het budgetrecht vallen, zijn veel uitgaven in deze sectoren gebaseerd op onderliggende wetten. Op deze manier kan het parlement de financiering en uitgaven enigszins beïnvloeden – zij het in beperkte mate.⁹⁸ Dat deze sectoren niet onder het budgetrecht vallen betekent ook dat voor de controle en verantwoording over deze uitgaven andere normen gelden, dechargeverlening – waarover meer in paragraaf 3.3.2.4 – is dan ook niet van toepassing.⁹⁹ De Tweede Kamer heeft ten aanzien van deze sectoren een minder sterke informatiepositie.

Met name de Tweede Kamer, maar ook de Algemene Rekenkamer, heeft de laatste jaren in toenemende mate kritiek op het feit dat de premie-gefinancierde sectoren niet onder het budgetrecht vallen. Premies zijn ten slotte ook publieke middelen en bovendien is de omvang van de zorgsector enorm gestegen waardoor het budgettair kader meermaals is overschreden.¹⁰⁰

97 *Kamerstukken II 2013/14, 33 670, nr. 2, factsheet 3 (Input AR rondetafelgesprek modernisering Comptabiliteitswet).*

98 Zo vindt de vaststelling van de premies in de zorgsector en de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt, in de regel plaats bij ministeriële regeling, *Kamerstukken II 2013/14, 33670, nr. 2, factsheet 3.*

99 Zie Van Putten 2001, Back & Rovers 2001 en *Kamerstukken II 2013/14, 33 670, nr. 2, p. 3 en factsheet 3 (Input AR bij rondetafelgesprek modernisering Comptabiliteitswet).*

100 Voor kritiek vanuit de Tweede Kamer zie onder andere de motie Schouten over de mogelijkheid om de uitgaven voor de zorg onder het budgetrecht te laten vallen (*Kamerstukken II 2012/13, 33 480, nr. 15*); de behandeling van de nota Modernisering Comptabiliteitswet in 2013 (*Kamerstukken II 2013/14, 33 670, nr. 9*) en de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 (*Kamerstukken II 2015/16, 34 426, nr. 6*). Voor kritiek van de Algemene Rekenkamer zie *Kamerstukken II 2013/14, 33 670, nr. 2, p. 3 en factsheet 3.*

3.3.2.3 Artikel 105 lid 2 Grondwet: indienen van de begroting

Het tweede lid van artikel 105 Grondwet bepaalt dat de voorstellen van algemene begrotingswetten jaarlijks door of vanwege de Koning ingediend worden op het in artikel 65 Grondwet bedoelde tijdstip. Uit dit artikel volgt dat de algemene begrotingswetten voor één jaar worden vastgesteld. Dat de Tweede Kamer geen recht van initiatief heeft ten aanzien van algemene begrotingswetten is ook logisch, de regering stelt de begroting op en is beheerder van de staatskas.¹⁰¹ Uit de bewoordingen ‘algemene begrotingswetten’ volgt dat de Tweede Kamer wel suppletore begrotingswetten kan indienen. In de praktijk gebeurt dit zelden.¹⁰²

Vorbereiding

Aan het indienen van de begrotingswetsvoorstellen bij de Tweede Kamer gaat een lang proces van voorbereiding vooraf. De Minister van Financiën speelt in deze voorbereiding een grote rol en coördineert het begrotingsproces – alle ontwerpbegrotingen dienen naar de Minister van Financiën te worden gestuurd voordat deze worden ingediend. De begrotingsvoorbereiding wordt sterk genormeerd door het regeerakkoord en het daarin neergelegde budgettair (meerjarig)kader en de regels budgetdiscipline die de Minister van Financiën strak handhaaft.¹⁰³

Voordat de eerste concept ontwerpbegrotingen naar de Minister van Financiën worden gestuurd – op een door de Minister van Financiën te bepalen tijdstip (artikel 12 lid 1 Comptabiliteitswet 2001) – worden de ontwerpbegrotingen door de vakministers voorbereid. Dit gebeurt aan de hand van de Rijksbegrotingsvoorschriften en start in januari van het jaar voorafgaand aan het begrotingjaar.¹⁰⁴

De Rijksbegrotingsvoorschriften zijn een uitwerking van de algemene regels uit de Comptabiliteitswet en bevatten procedurele en technische voorschriften waarmee de vakminister bij de opstelling van de begroting voor het komende jaar rekening mee moeten houden. Deze voorschriften stelt de Minister van Financiën een aantal maanden eerder, meestal in oktober, op (artikel 18 Comptabiliteitswet 2001). De directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) is binnen een ministerie verantwoordelijk voor de coördinatie van de opstelling van de begroting. In maart sturen de vakminister beleids-

101 Artikel 24 Comptabiliteitswet 2001.

102 De Tweede Kamer maakt weinig gebruik van haar recht van initiatief tot het indienen van suppletore begrotingen. Volgens Minderman speelt daarbij een rol dat het zoeken van financiële dekking, in het kader van de compensatieregel, in de praktijk een grote drempel opwerpt voor de Kamerleden. Minderman 2003, p. 15.

103 In het regeerakkoord staan de financieel-economische beleidsdoelstellingen. Deze worden vertaald in een startbrief, waarin de gevolgen van het regeerakkoord voor de verschillende begrotingen uiteen worden gezet. De Tweede Kamer ontvangt de uitwerking van de plannen in de vorm van een Startnota. Van Hofwegen 2013, p. 58.

104 Te vinden via: www.rbv.minfin.nl.

brieven aan de Minister van Financiën waarin zij aangeven met welke zaken volgens hen rekening moet worden gehouden bij het vaststellen van het budgettaire beleid voor de komende jaren. Tegelijkertijd stelt de Minister van Financiën op basis van het Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB de Kaderbrief op waarin de uitgavenontwikkelingen sinds de vorige Miljoenennota uiteen worden gezet.¹⁰⁵ De Kaderbrief heeft zowel betrekking op de begroting van het lopende jaar als de begroting voor het komende jaar. De Kaderbrief is niet openbaar. Op basis van de bilaterale gesprekken die hierna plaatsvinden tussen de Minister van Financiën en de vakministers stelt de Minister van Financiën een Besluitvormingsmemorandum op. In de ministerraad wordt over dit voorstel gestemd, maar dit memorandum wordt niet voorgelegd aan de Tweede Kamer. Dit besluitvormingsmoment is het hoofdbesluitvormingsmoment bij het bepalen van de uitgavenkant van de begroting.¹⁰⁶

Voor het hoofdbesluitvormingsmoment stelt de Minister van Financiën het Stabiliteitsprogramma op. De verplichting tot het opstellen van dit programma vloeit voort uit het Europees Semester. Het Stabiliteitsprogramma presenteert een update van de begrotingsplannen voor de middellange termijn conform de bepalingen van het Stabiliteits- en Groeipact en is gericht aan de Europese Commissie. Uitgangspunt zijn de in het regeerakkoord gemaakte afspraken, geactualiseerd aan de hand van de laatste cijfers van het CPB, het CEP. Het Stabiliteitsprogramma concentreert zich op macro-economische ontwikkelingen, de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën en het geplande begrotingsbeleid. De Afdeling advisering van de Raad van State (Raad van State) geeft in haar hoedanigheid als onafhankelijke toezichthouder op de naleving van de begrotingsregels een oordeel over het Stabiliteitsprogramma in het licht van de regels van de Europese begrotingsregels.¹⁰⁷ Tegelijk met het Stabiliteitsprogramma stelt de Minister van Economische Zaken het Nationaal Hervormingsprogramma op dat samen met het Stabiliteitsprogramma naar de Commissie wordt gestuurd. Dit Nationaal Hervormingsprogramma richt zich met name op maatregelen en hervormingen ter bevordering van de structurele economische groei. De Tweede Kamer debatteert in april over beide programma's met de verantwoordelijke ministers voordat deze naar de Commissie worden gestuurd. In de Eerste Kamer vindt doorgaans een mondeling overleg plaats tussen de betreffende commissies en verantwoordelijke ministers, voordat de programma's naar de commissie worden gestuurd.¹⁰⁸ In de volgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op de inhoud van de programma's, de betekenis ervan en de behandeling door het parlement.

105 Adema & Van Gent 2013, p. 79.

106 In dit memorandum worden alle totalen weergegeven net als de mee- en tegenvallers, eventuele ombuigingen en intensiveringen. Adema & Van Gent 2013, p. 85.

107 Zie uitgebreid over deze taak van de Afdeling advisering van de Raad van State hoofdstuk 5.

108 In artikel 2.22 Comptabiliteitwet 2016 is opgenomen dat het Stabiliteitsprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma jaarlijks worden aangeboden aan beide Kamers.

Aan de hand van het Besluitvormingsmemorandum worden de primitieve begrotingen opgesteld¹⁰⁹ en vindt bilateraal overleg tussen de vakminister en de Minister van Financiën plaats. In augustus worden de definitieve cijfers voor de ontwerpbegrotingen vastgesteld in de ministerraad op basis van de concept-Macro Economische Verkenning (cMEV) van het CPB. Het Ministerie van Financiën berekent wat voor een effect de cijfers op de uitgaven hebben en wat dit betekent voor de belastingen, premies en koopkracht.¹¹⁰ Op basis van de cMEV wordt bezien of het noodzakelijk is de besluitvorming over de uitgaven, die in principe eind april, begin mei heeft plaatsgevonden, te heropenen.¹¹¹ Ook vindt in augustus de definitieve besluitvorming over de inkomsten plaats in de ministerraad. In de Augustusbrief legt de Minister van Financiën de hierover gemaakte afspraken tussen hem en de ministers neer.

Tegelijkertijd kan ook de Miljoenennota worden vastgesteld door het Ministerie van Financiën. De Miljoenennota bevat in elk geval beschouwingen over de budgettaire gevolgen van het voorgenomen beleid, de betekenis van het voorgenomen beleid voor de economie in zijn geheel, de meerjarencijfers – ramingen voor het begrotingsjaar en de vier daaropvolgende jaren – en een overzicht van de wijzigingen in de ramingen die later in het lopende begrotingsjaar noodzakelijk zijn, de zogenaamde Vermoedelijke Uitkomsten (artikel 13 Comptabiliteitswet 2001). De Miljoenennota vormt naast de Voorjaarsnota en de Najaarsnota de derde budgettaire nota en bevat zowel informatie over de begrotingsvoorbereiding als over de begrotingsuitvoering. De begrotingswetsvoorstellen en de Miljoenennota worden voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Vervolgens worden deze stukken, samen met het advies van de Raad van State en de reactie van de regering op het advies, bij de Tweede Kamer ingediend. Dit gebeurt op Prinsjesdag – de derde dinsdag in september – het in artikel 65 Grondwet bedoelde tijdstip.¹¹²

109 Een primitieve begroting is een begroting op hoofdlijnen zonder toelichting. De Inspectie voor de Rijksfinanciën (IRF), onderdeel van het Ministerie van Financiën, toetst deze primitieve begrotingen aan de Rijksbegrotingsvoorschriften en aan het besluitvormingsmemorandum. De Minister van Financiën kan bezwaar maken tegen een ontwerp-begroting van een vakminister (artikel 12 lid 2 Comptabiliteitswet 2001). De Minister van Financiën heeft alleen geen doorslaggevende stem: de uiteindelijke besluitvorming over de begrotingswetsvoorstellen ligt in de ministerraad waarin met meerderheid van stemmen wordt beslist.

110 Adema & Van Gent 2013, p. 86.

111 Ook in de Julibrief, waarin de Minister van Financiën aan de hand van de Juniramingen van het CPB een eerste inzicht geeft in wat de gevolgen zijn van de ramingen voor de uitgaven en de inkomsten, wordt vaak al een indicatie gegeven of er later in de zomer nog aanpassingen moeten plaatsvinden in de in het voorjaar gemaakte afspraken. Ook wordt de Julibrief soms gebruikt om afspraken die in het voorjaar zijn gemaakt verder te verwerken in de begroting. Adema & Van Gent 2013, p. 85.

112 Artikel 65 Grondwet bepaalt dat de troonrede op de derde dinsdag van september wordt gehouden 'of op een bij de wet te bepalen eerder tijdstip'. Artikel 105 lid 2 Grondwet verwijst naar het in artikel 65 Grondwet bedoelde tijdstip.

Tegelijkertijd met de begrotingswetsvoorstellen en de Miljoenennota biedt de Staatssecretaris van Financiën het Belastingplan aan de Tweede Kamer aan. Het Belastingplan is een wetsvoorstel en behelst de voor dat jaar noodzakelijke wijzigingen in de belastingwetten.

Parlementaire behandeling

Na de troonrede en wanneer de ontwerpbegrotingen in handen zijn gesteld van de Tweede Kamer vinden de algemene politieke beschouwingen plaats. Tijdens dit plenaire debat wordt vooral het algemene beleid van de regering behandeld tussen de fractievoorzitters en de minister-president. In de daarop volgende weken worden de algemene financiële beschouwingen gehouden tussen de financiële woordvoerders van de fracties en de Minister van Financiën over de rijksbegroting. De voorbereidingen voor de algemene financiële beschouwingen vinden plaats in de afzonderlijke Kamercommissies. Elke begroting wordt in handen gesteld van een Kamercommissie. In de commissie vindt een schriftelijke behandeling van het voorstel plaats, eventueel in twee rondes. Hierna start, als de Kamercommissie het noodzakelijk acht, het begrotingsoverleg.¹¹³ Tijdens dit begrotingsoverleg vindt mondeling overleg plaats tussen de commissieleden en de betreffende minister. In de commissiefase ligt de nadruk meer op het naar boven krijgen van financieel-technische informatie. Sinds de operatie VBTB staat het begrotingsoverleg overigens steeds meer in het teken van het beleid en het formuleren van beleidsdoelstellingen.¹¹⁴

Na de voorbereiding in de commissies worden de begrotingen plenair behandeld. Kamerleden mogen vanaf het moment dat de begrotingen in handen zijn gesteld van de Kamer amendementen en moties voorstellen tot het moment dat er over de begrotingsontwerpen wordt gestemd. In de praktijk worden amendementen pas voorgesteld tijdens de behandeling van de begroting in de Kamercommissie en vlak voor de plenaire behandeling van het begrotingsvoorstel. In de regel wordt bij het indienen van een amendement rekening gehouden met de compensatieregel.¹¹⁵ Daarom wordt in de praktijk eerst gestemd over de amendementen inzake dekking en daarna over een amendement inzake een verhoging van de uitgaven.

Net als in de Tweede Kamer vinden ook in de Eerste Kamer algemene politieke en financiële beschouwingen plaats. Deze vinden in de regel plaats voordat de begrotingen door de Tweede Kamer zijn goedgekeurd. Bij de behandeling van de begroting kiest de Eerste Kamer steeds meer voor een integrale thematische benadering om een doublure van de behandeling van de begroting in de Tweede Kamer te voorkomen.¹¹⁶ De Eerste Kamer behandelt de begrotingswetsvoorstellen in twee fases. Eerst worden de voorstellen

113 Artikel 39a RvO TK.

114 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 332-333.

115 Zie paragraaf 2.11.1.2.

116 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 342.

in handen gesteld van de Kamercommissies om begrotingsbehandeling schriftelijk voor te bereiden. De betreffende Kamercommissie brengt een eindverslag uit. In veel gevallen wordt een blanco eindverslag uitgebracht¹¹⁷ met het doel de begroting te kunnen afdoen als hamerstuk. Er vindt dan geen plenaire behandeling plaats van het begrotingsvoorstel. In sommige gevallen wordt een begroting wel plenair behandeld. Na de plenaire behandeling vindt over het voorstel een stemming plaats.

In de Eerste Kamer staat vooral het autorisatieaspect voorop bij de begrotingsbehandeling. De Eerste Kamer kan ten slotte geen wijzigingen aanbrengen in de begroting en bovendien is de regelmatige controle van het regeringsbeleid niet de primaire taak van de Eerste Kamer. Ook is het verwerpen van de begroting onwaarschijnlijk. In de Eerste Kamer worden ook weinig moties ingediend bij de begrotingsbehandeling.

Omdat de uitoefening van het begrotingsrecht door de Eerste Kamer van weinig betekenis lijkt te zijn hebben verschillende auteurs en de regering in het verleden gepleit voor afschaffing van het begrotingsrecht voor de Eerste Kamer.¹¹⁸ Dit zou tegelijk een afschaffing van de wetsvorm voor het vaststellen van de begroting inhouden. Als reden voor de afschaffing van het begrotingsrecht voor de Eerste Kamer wordt onder andere aangedragen dat de behandeling van de begroting door de Eerste Kamer alleen maar zorgt voor vertraging bij het vaststellen van de begroting, zeker gelet op het feit dat de invloed die de Eerste Kamer uitoefent op de totstandkoming van de begroting zo minimaal is.¹¹⁹ De wetsvorm wordt dan ook enkel als onnodig en tijdrovend ervaren. Daarnaast zou de controle van het beleid aan de Tweede Kamer moeten worden overgelaten waar het politieke primaat ligt.¹²⁰ De Eerste Kamer laat echter in de laatste jaren zien dat het wel degelijk aandacht heeft voor begrotingsvraagstukken en gebruik maakt van het

117 Daarvoor wordt de volgende zin gebruikt in het eindverslag: ‘Het onderzoek van dit voorstel heeft de commissie geen aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen.’ Bijvoorbeeld terug te vinden in het eindverslag inzake de begroting van Financiën *Kamerstukken I 2012/13*, 33 400 IX, nr. E.

118 Er zijn in de historie van het budgetrecht meerdere voorbeelden te vinden waarin wordt voorgesteld om het budgetrecht aan de Eerste Kamer te ontnemen. Zie onder andere: Warmelink 1993, p. 362, Janse de Jonge 1993, p. 508-50 en De Vries 2000, p. 375. De regering deed voor het laatst een poging hiertoe begin jaren '70 van de vorige eeuw in navolging van de staatscommissie Cals/Donner (nota Grondwetsherziening *Kamerstukken II 1973/74*, 12 944, nr. 2). Na het aannemen van de (gewijzigde) motie De Kwaadsteniet in de Tweede Kamer naar aanleiding van de nota van de regering (*Kamerstukken II 1975/76*, 12 944, nr. 22 (herdruk)), welke motie pleitte voor het behoud van de taken en bevoegdheden van de Eerste Kamer zoals die haar toekomen in het geschreven en ongeschreven recht, liet de regering het voorstel varen.

119 Of zelfs helemaal geen invloed uitoefent op de begrotingswetsvoorstellen. Janse de Jonge 1993, p. 508.

120 *Kamerstukken II 1973/74*, 12 994, nr. 2, p. 9 (Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid).

budgetrecht om bepaalde beleidskeuzes af te dwingen,¹²¹ in het bijzonder ook ten aanzien van de nieuwe Europese begrotingscyclus.¹²² Bovendien Eert en Kummeling dragen bovendien aan dat de begrotingsbehandeling voor de Eerste Kamer het moment bij uitstek is om integraal met de minister te spreken over het algemene beleid. Dit is met name voor die terreinen van belang waar weinig wetgeving wordt ingediend en behandeld.¹²³ Het vaststellen van de begroting bij wet heeft bovendien als voordeel dat dit garandeert dat het parlement op vaste momenten, volgens vaste procedures met bepaalde waarborgen, periodiek wordt betrokken bij de begroting. Het recht om de begroting vast te stellen, het daarmee samenhangende recht van amendement voor de Tweede Kamer en het recht van het parlement om de begroting te verwerpen, is, naast de vertrouwensregel, het belangrijkste machtsmiddel van het parlement om bepaalde beleidskeuzes af te dwingen. Hoewel er de facto van de begrotingswet weinig sturing uitgaat,¹²⁴ is het middel van het vaststellen van de begrotingswet van principiële betekenis voor het parlement.¹²⁵ Het vaststellen van de begrotingswet heeft een legitimerende werking, de wetsvorm garandeert ten slotte de (democratische) betrokkenheid van het parlement bij de besteding van de middelen. Broeksteeg wijst in dit verband op de samenhang tussen het budgetrecht en het belastingrecht: de volksvertegenwoordiging en dus ook de Eerste Kamer, moet kunnen instemmen met de door de bevolking opgebrachte middelen.¹²⁶

Vaststelling

De Tweede Kamer stemt integraal en één voor één over de begrotingswetsvoorstellen na de plenaire behandeling van de begrotingswetsvoorstellen. Dit bevordert de mogelijkheid voor de Tweede Kamer om de begrotingen onderling af te wegen. Dit is met name van belang als er een reallocatie plaatsvindt via het amendementsrecht tussen begrotingen. Als er amende-

121 Zie bijvoorbeeld de door de Eerste Kamer aanvaarde motie tijdens de algemene politieke beschouwingen in oktober 2015. In de motie werd de regering opgeroepen om de begroting van Veiligheid en Justitie voor 2016 te heroverwegen en extra investeringen te doen op dit gebied (*Kamerstukken I 2015/16*, 34 300, nr. B). De Eerste Kamer was echter niet tevreden over de wijzigingen aangebracht in de begroting door de regering en eiste aanvullende maatregelen om het adequaat functioneren van politie, Openbaar Ministerie en rechtspraak. De regering werd in een nadere motie nadrukkelijk gevraagd deze aanvullende maatregelen door te voeren in de supplettoire begroting bij de Voorjaarsnota (*Kamerstukken I 2015/16*, 34 300, VI, nr. L). Omdat de Minister van Veiligheid en Justitie naar de mening van de Eerste Kamer ook bij de Voorjaarsnota niet voldoende tegemoet kwam aan de wensen van de Eerste Kamer, heeft de Eerste Kamer anders dan gebruikelijk met de minister gedebatteerd over de supplettoire begroting, *Handelingen I 2015/16*, nr. 37, item 14.

122 Zie hierover verder hoofdstuk 6.

123 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 341.

124 Zie Minderman 2000. De auteur betoogt in zijn dissertatie dat de feitelijke sturing van de begrotingswet zeer beperkt is.

125 Zie ook Broeksteeg 2004, p. 218.

126 Broeksteeg 2009, p. 341.

menten zijn ingediend gebeurt de stemming artikelsgewijs, eerst over het amendement en dan over het al dan niet gewijzigde artikel. Zijn er geen amendementen ingediend dan wordt er over de begroting in zijn geheel gestemd. Stemming blijft overigens achterwege als geen van de leden daarom vraagt. In dat geval stelt de voorzitter van de Kamer voor om het voorstel aan te nemen zonder stemming.¹²⁷

In de praktijk worden veel begrotingshoofdstukken met algemene stemmen aangenomen.¹²⁸ De Tweede Kamer heeft echter wel de mogelijkheid het begrotingshoofdstuk in zijn geheel te verwerpen of een afzonderlijk begrotingsartikel. In de praktijk vindt de stemming over de begrotingswetsvoorstellen in de Tweede Kamer voor het kerstreces plaats. Vaststelling van de begrotingen zal in dat geval niet voor 1 januari plaatsvinden. De Eerste Kamer zal ten slotte pas na 1 januari toekomen aan de stemming over de begrotingen.

In de Eerste Kamer ziet de stemming over de begrotingswetsvoorstellen er wat anders uit. In 1971 heeft de Eerste Kamer het instituut van de administratieve afdoening aanvaard. Begrotingswetsvoorstellen die op 1 mei van het jaar waarvoor de begroting geldt nog niet zijn goedgekeurd, worden zonder schriftelijke voorbereiding en beraadslaging in stemming gebracht en zonder hoofdelijke stemming aanvaard – bij hamerstuk – op voorwaarde dat het kabinet op een later tijdstip nog in een beleidsdebat treedt met de Eerste Kamer mocht daar behoefte aan zijn. In de praktijk worden de meeste begrotingen per hamerstuk afgedaan in de Eerste Kamer. De Eerste Kamer heeft niet de bevoegdheid om over de afzonderlijke begrotingsartikelen te stemmen, maar kan alleen in zijn geheel over de begrotingshoofdstukken stemmen.

Dat de begroting niet voor 1 januari is vastgesteld is problematisch omdat de Comptabiliteitswet 2001 er in artikel 23 impliciet vanuit gaat dat de begroting op 1 januari in werking treedt.¹²⁹ Mocht de begroting niet zijn vastgesteld voor 1 januari – of in een onwaarschijnlijk geval worden verworpen – dan betekent dat echter niet dat de regering geen uitgaven mag doen of verplichtingen mag aangaan. Artikel 23 Comptabiliteitswet 2001, de zogenoemde viertwaalfde-regeling, geeft de regering van rechtswege een rechtsgrondslag voor het aangaan van verplichtingen tot een bedrag van viertwaalfde van de bedragen die bij de overeenkomstige begrotingsartikel

127 Artikel 69 RvO TK.

128 Er zijn ook uitzonderingen. In de Eerste Kamer werd de begroting voor Veiligheid en Justitie zowel in 2014 als 2015 niet met algemene stemmen aangenomen. In 2015 stemde de PVV tegen (*Handelingen I* 2015/16, nr. 15, item 5). In 2014 stemde onder andere de CDA-fractie tegen (*Handelingen I* 2014/15, nr. 17, item 7). In de Tweede Kamer stemde bijvoorbeeld meerdere fracties tegen de begroting van Defensie (onder andere de SP, CDA en de PVV) (*Handelingen II* 2015/16, nr. 33, item 23).

129 In de Comptabiliteitswet 2016 is in artikel 2.24 expliciet bepaald dat de begroting op 1 januari in werking treedt.

van het voorafgaande jaar zijn toegestaan en het verrichten van uitgaven tot een bedrag zoals dat is geraamd in de ontwerpbegroting. De Minister van Financiën kan toestemming geven aan een minister om af te wijken van het maximale bedrag van viertwaalfde met als maximum de opgenomen verplichtingenbedragen in de ontwerpbegroting, volgens artikel 23 lid 2 Comptabiliteitswet 2001.¹³⁰ Over de toepassing van artikel 23 lid 2 Comptabiliteitswet 2001 dient de Minister van Financiën mededeling te doen aan het parlement en de Algemene Rekenkamer.¹³¹ De regering zal dus ook na 1 januari aan haar bestaande verplichtingen en de daaruit voortvloeiende uitgaven kunnen voldoen.¹³² Artikel 23 Comptabiliteitswet 2001 gaat er impliciet vanuit dat nieuw beleid nog niet in uitvoering kan en mag genomen worden.¹³³

In de praktijk is gebleken dat de vakministers veelvuldig om toestemming moeten vragen aan de Minister van Financiën om af te wijken van het maximale bedrag van viertwaalfde. Dit leidt tot onnodige administratieve lasten, omdat de Minister van Financiën eigenlijk altijd toestemming verleent en het parlement het aan hem verstrekte overzicht enkel voor kennisneming aanneemt. In overeenstemming met het parlement heeft de Minister van Financiën besloten om een doorlopende toestemming te geven aan de ministers om af te wijken van de viertwaalfde-regeling en worden er niet meer jaarlijks overzichten verstrekt aan het parlement over de toepassing van artikel 23 lid 2 Comptabiliteitswet 2001. De in de ontwerpbegroting opgenomen verplichtingenbedragen gelden als maxima. Bovendien is de afspraak dat nieuw beleid geen doorgang vindt totdat de begroting formeel is vastgesteld. In de praktijk wordt de viertwaalfde-regeling dan ook niet meer toegepast, tenzij het parlement alsnog een overzicht wenst te ontvangen over een bepaald jaar en een bepaalde begroting.¹³⁴

In de Comptabiliteitswet 2016 is artikel 23 Comptabiliteitswet 2001 vervangen door een nieuwe bepaling die de huidige praktijk deels codificeert. In het eerste lid van artikel 2.25 is opgenomen dat zolang de begroting niet is vastgesteld lopend beleid met terughoudendheid in uitvoering wordt genomen. Volgens de memorie van toelichting betekent dit dat lopend beleid dat in de begroting voor het nieuwe jaar is voorzien kan worden gecontinueerd.

130 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200, nr. 56.

131 Artikel 23 lid 2 Comptabiliteitswet 2001.

132 In de Verenigde Staten bijvoorbeeld kennen ze een dergelijke bepaling niet: als de begroting niet voor 1 oktober is vastgesteld dienen de federale overheidsdiensten te worden gestaakt. Essentiële overheidsdiensten gerelateerd aan bijvoorbeeld de nationale veiligheid of publieke veiligheid blijven echter wel draaien. Dit is een zogenoemde *government shutdown*. In 2013 deed dit zich voor onder president Obama en duurde 15 dagen.

133 Toelichting bij artikel 2.25 Comptabiliteitswet 2016

134 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200, nr. 56. Toepassing van de meerjarige toestemming: *Kamerstukken II* 2004/05, 29 800, nr. 45.

Het begrip ‘terughoudendheid’ wordt echter niet verder toegelicht. Doordat er geen expliciet maximum wordt genoemd zowel in tijd als in geld is het niet op voorhand duidelijk hoeveel het lopend beleid mag kosten en hoelang een dergelijke situatie voort kan duren. Dit kan mogelijk afbreuk doen aan het budgetrecht. De Minister van Financiën daarentegen acht een begrenzing in geld of tijd echter niet noodzakelijk gelet op de jarenlange praktijk.¹³⁵

In het tweede lid van artikel 2.25 is vervolgens bepaald dat nieuw beleid niet in uitvoering wordt genomen, tenzij uitstel van uitvoering niet in het belang van het Rijk is en het parlement hierover is geïnformeerd.¹³⁶ Met deze bepaling, dat nieuw beleid in principe niet mag worden uitgevoerd, wordt expliciet neergelegd wat reeds impliciet uit de praktijkafspraken tussen de regering en het parlement volgde bij de toepassing van artikel 23 Comptabiliteitswet 2001. Tot nieuw beleid rekent de regering volgens de memorie van toelichting maatregelen of besluiten met financiële consequenties waarover het parlement nog niet is geïnformeerd. Met de codificatie van de huidige praktijk beoogt de regering een versterking van het budgetrecht.¹³⁷ Naar mijn idee is een versterking van het budgetrecht hier niet per definitie aan de orde, omdat de regering te gemakkelijk zou kunnen overgaan tot toepassing van dit artikel en hiermee het budgetrecht zou kunnen omzeilen. In de bepaling staat dat nieuw beleid mag worden uitgevoerd wanneer uitstel van het beleid niet in het belang is van het Rijk – dit betekent volgens de memorie van toelichting dat sprake moet zijn van een ‘spoedeisend belang’ – en het parlement is geïnformeerd. Hiermee lijkt het artikel de suggestie te wekken dat als er sprake is van een ‘spoedeisend belang’ het voldoende is dat het parlement wordt geïnformeerd over de uitgave. De regering benadrukt in de memorie van toelichting naar mijn idee onvoldoende dat het enkel informeren van het parlement geen voldoende voorwaarde is voor de uitoefening van het budgetrecht.¹³⁸ Enkel in zeer uitzonderlijke situaties, zoals tijdens de financiële crisis, zal een uitzondering moeten worden gemaakt op dit uitgangspunt (zie paragraaf 2.13). Het is de vraag of een situatie die ‘niet in het belang is van het Rijk’ of een ‘spoedeisend belang’ beperkt is tot deze situaties.¹³⁹

In de laatste jaren is er veel discussie in beide Kamers over het tijdpad van de begrotingsbehandeling in achtereenvolgens de Tweede en de Eerste Kamer. In het licht van Europese regelgeving is Nederland sinds 2013 namelijk verplicht om voor 1 januari de begroting te hebben vastgesteld. Hoofd-

135 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 426, nr. 7, p. 19 (Nota naar aanleiding van het verslag CW 2016).

136 Artikel 2.25 Comptabiliteitswet 2016.

137 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 426, nr. 3 (MvT CW 2016).

138 Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33 837, nr. 4, p. 2-5 (Advies RvS zesde wijziging CW). Zie ook paragraaf 2.13.8.

139 Hoewel het nader definiëren van ‘spoedeisend belang’ ook niet direct in de rede ligt. Inherent aan crisis- en noodsituaties is immers dat ze zich moeilijk laten definiëren.

stuk 6 gaat verder in op deze discussie. In de jaren 2013, 2015 en 2016 zijn alle begroting voor 1 januari vastgesteld.¹⁴⁰

Nadat de begrotingswetten zijn aangenomen treden deze pas in werking nadat zij zijn bekend gemaakt (artikel 88 Grondwet). De begrotingswetten worden gepubliceerd in het Staatsblad. De uitvoering van de begroting start op 1 januari.¹⁴¹

Uitvoering

De Minister van Financiën is belast met het toezicht op de uitvoering van de departementale begrotingen.¹⁴² Over de begrotingsuitvoering wordt het parlement drie keer per jaar ingelicht door middel van een budgettaire nota. Dit is de Voorjaarsnota (uiterlijk 1 juni), de Miljoenennota met de Vermoedelijke Uitkomsten (op Prinsjesdag) en de Najaarsnota (uiterlijk 1 december).

In de Voorjaarsnota wordt een overzicht gegeven van de wijzigingen die noodzakelijk zijn in de uitgaven en de ontvangsten van het lopende begrotingsjaar en de vier daarop volgende jaren ten opzichte van de ontwerp-begrotingen.¹⁴³ De bijstellingen zijn gebaseerd op het Centraal Economisch Plan van het CPB dat in maart verschijnt. De nota geeft een voorstelling van de ontwikkeling van de economie, de ontvangsten en de uitgaven. Het opstellen van de Voorjaarsnota valt vrijwel gelijk met het hoofbesluitvormingsmoment over de begroting van het volgende jaar. De Voorjaarsnota is ook het moment waarop het beleid nog enigszins bijgesteld kan worden aan de hand van de doelstellingen zoals neergelegd in het regeerakkoord.¹⁴⁴ Bovendien wordt de begroting al in de zomer voorafgaand aan de Voorjaarsnota vastgesteld en is daarom in januari op sommige punten achterhaald.¹⁴⁵ Eind juni of begin juli wordt in de Tweede Kamer plenair gedebatteerd over de Voorjaarsnota. De Kamer debatteert dan met de regering over de in de Voorjaarsnota gepresenteerde ontwikkelingen en de door de regering genomen besluiten naar aanleiding van deze ontwikkelingen. De Voorjaarsnota is politiek dan ook van aanzienlijke betekenis. Aan de Voorjaarsnota is de eer-

140 In 2014 werd alleen de begroting voor Veiligheid en Justitie niet voor 1 januari goedgekeurd. Over alle andere begrotingshoofdstukken werd voor 1 januari gestemd. Zie voor deze cijfers de website van de Eerste Kamer: https://www.eerstekamer.nl/doorlooptijden_wetsvoorstellen_8.

141 In de begrotingswet is daartoe altijd het volgende artikel opgenomen: 'Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari van het onderhavige begrotingsjaar. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven op of na deze datum van 1 januari, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van dat Staatsblad en werkt zij terug tot en met 1 januari.'

142 Artikelen 39 tot en met 42 Comptabiliteitswet 2001.

143 Artikel 15 lid 1 Comptabiliteitswet 2001.

144 Minderman 2000, p. 104-105.

145 Adema & Van Gent 2013, p. 90.

ste suppletoire begroting gekoppeld. In de Eerste Kamer wordt niet plenair gedebatteerd over de Voorjaarsnota.

De Vermoedelijke Uitkomsten die worden gepresenteerd in de Miljoenennota op Prinsjesdag bevatten een overzicht van de wijzigingen ten opzichte van de Voorjaarsnota én bevatten tevens wijzigingen in de ramingen die nader in het lopende jaar noodzakelijk zijn.¹⁴⁶ De Vermoedelijke Uitkomsten gaan niet gepaard met een suppletoire begroting. De mutaties worden meegenomen in de aan de Najaarsnota gekoppelde tweede reguliere suppletoire begroting. De Vermoedelijke Uitkomsten opgenomen in de Miljoenennota zijn daarom van geringe betekenis. In het wetsvoorstel voor de nieuwe Comptabiliteitswet is de eis dat de Miljoenennota ook de Vermoedelijke Uitkomsten bevat dan ook vervallen.¹⁴⁷ De Miljoenennota geeft financiële en politieke informatie over de invulling van het regeerakkoord. En geeft daarnaast een overzicht van de belangrijkste (nieuwe) maatregelen en wijzigingen in de Rijksfinanciën.¹⁴⁸ Ook bevat de Miljoenennota de meerjarencijfers. De Miljoenennota is onderwerp van debat tijdens de algemene politieke beschouwingen. Omdat de Miljoenennota te beschouwen is als belangrijke toelichting op de begroting en meer in het algemeen op het algemene financiële beleid en de voortgang met betrekking tot het regeerakkoord, is deze nota, net als de Voorjaarsnota, politiek van aanzienlijke betekenis.

De Najaarsnota bevat een overzicht van wijzigingen in de ramingen die in aansluiting op de wijzigingen zoals opgenomen in de Vermoedelijke Uitkomsten in het verdere begrotingsjaar nodig zijn.¹⁴⁹ De wijzigingen die zich in de begroting hebben voorgedaan na het indienen van de eerste suppletoire begroting worden verwerkt in de aan de Najaarsnota gekoppelde suppletoire begroting. De Najaarsnota bevat, in tegenstelling tot de Voorjaarsnota, geen overzicht van de invloed van de wijzigingen van de uitgaven en de inkomsten ten opzichte van de meerjarenramingen. De Najaarsnota actualiseert enkel de ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven in het lopende begrotingsjaar. Vlak voor het einde van het jaar vindt er in de Tweede Kamer een plenair debat plaats over de Najaarsnota. In de Eerste Kamer vindt geen debat plaats over de Najaarsnota.

Tot voor kort werd ook de Februarinota, of de Voorlopige Rekening, uiterlijk 1 maart na afloop van het begrotingsjaar, apart aangeboden aan het parlement. Deze nota bevatte de veranderingen in de begroting die zich hebben voorgedaan na de Najaarsnota, maar ging niet gepaard met een suppletoire begroting. De veranderingen in de begroting ten opzichte van de

146 Artikel 15 lid 2 Comptabiliteitswet 2001.

147 Toelichting bij artikel 2.23 Comptabiliteitswet 2016 (*Kamerstukken II 2015/16*, 34 426, nr. 3).

148 Minderman 2000, p. 94.

149 Artikel 15 lid 3 Comptabiliteitswet 2001. In artikel 2.26 lid 5 Comptabiliteitswet 2016 worden in de Najaarsnota niet de wijzigingen ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomsten meegenomen maar de wijzigingen ten opzichte van de Voorjaarsnota.

Najaarsnota worden in de derde suppletoire begroting, de slotwetten, aan de Kamers voorgelegd – die uiterlijk de derde woensdag van mei wordt aangeboden aan het parlement. Om de administratieve lasten binnen de overheid te verminderen wordt de Voorlopige Rekening sinds 2012 geïntegreerd met het Financieel Jaarverslag van het Rijk, dat ook uiterlijk de derde woensdag van mei wordt aangeboden aan het parlement.¹⁵⁰

3.3.2.4 Artikel 105 lid 3 Grondwet: verantwoording over de begroting

In laatste instantie dient er verantwoording te worden afgelegd voor de gedane uitgaven. Het derde lid van artikel 105 Grondwet bepaalt dat de verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk aan het parlement wordt gedaan overeenkomstig de bepalingen van de wet.¹⁵¹ Daarnaast bepaalt het derde lid dat de door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening aan het parlement wordt overgelegd. Uit artikel 105 lid 3 Grondwet volgt dus dat de controle van de ontvangsten en de uitgaven in handen is gesteld van zowel het parlement als de Algemene Rekenkamer. Met deze bepaling komt de controlerende taak van het parlement naar voren als ook de controle- en verantwoordingsfunctie van de begroting.

Betekenis comptabele ministeriële verantwoordelijkheid

Artikel 105 lid 3 Grondwet legt een aparte verantwoordingsprocedure neer voor het afleggen van financiële verantwoording: de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid. De comptabele ministeriële verantwoordelijkheid wordt door Broeksteeg gedefinieerd als ‘de verantwoordelijkheid van ministers voor de rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten en voor de juistheid en volledigheid van de opgemaakte rekening (jaarverslag)’.¹⁵² Deze comptabele – of: geldelijke – ministeriële verantwoordelijkheid onderscheidt zich volgens Broeksteeg van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid door haar object, namelijk de verantwoording over het financieel beheer en bestuur. Dit moet in overeenstemming zijn met de begroting en de regels die van toepassing zijn op het financiële beheer en bestuur. De nadruk ligt bij de comptabele verantwoordelijkheid dan ook op de rechtmatigheid van het object van de verantwoording. De functie van de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid is volgens Broeksteeg dan ook om inzicht te verschaffen in de financiën van het Rijk en specifiek op welke wijze gebruik is gemaakt van de publieke middelen.¹⁵³

150 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 750 IX, nr. 2.

151 Dit is de Comptabiliteitswet 2001.

152 Broeksteeg 2004, p. 204.

153 Broeksteeg 2004, p. 203-204.

Verantwoordingsprocedure

De verantwoordingsprocedures ziet er als volgt uit. Elke minister legt jaarlijks financiële verantwoording af door middel van een departementaal jaarverslag over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. Dit jaarverslag wordt gecontroleerd door de Auditdienst Rijk¹⁵⁴ en bestaat uit een verantwoordingsstaat en een toelichting en gaat gepaard met de departementale saldibalans en de ontwerpslotwetten.¹⁵⁵ Hierin zijn de noodzakelijke wijzigingen van de begroting opgenomen die leiden tot een opheffing van het verschil tussen de begrotingsraming en het gerealiseerde bedrag.¹⁵⁶ Deze stukken worden naar de Algemene Rekenkamer gestuurd met tussenkomst van de Minister van Financiën, die een eventuele opmerking kan plaatsen bij de stukken.¹⁵⁷

De financiële verantwoording van het Rijk wordt door de Minister van Financiën opgesteld aan de hand van de departementale jaarverslagen: het Financieel jaarverslag van het Rijk. Dit verslag, dat in wezen de tegenhanger van de Miljoenennota is, bevat in ieder geval beschouwingen over de budgettaire betekenis van het gevoerde beleid, een beschouwing over de bedrijfsvoering van het Rijk en de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk.¹⁵⁸ Het verslag gaat gepaard met de saldibalans van het Rijk.¹⁵⁹ Ook deze stukken worden naar de Algemene Rekenkamer gestuurd.¹⁶⁰

Controle Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer, die haar regeling vindt in het zevende hoofdstuk van de Comptabiliteitswet 2001, onderzoekt het door de ministers gevoerde financiële beleid en overlegt aan de hand van het Financieel jaarverslag de goedkeurende rekening aan het parlement.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ten eerste de rechtmatigheid van de departementale verantwoording aan de hand van de departementale jaarverslagen: of de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten tot stand zijn gekomen overeenkomstig de begrotingswetten en de Comptabiliteitswet. Daarnaast gaat de Algemene Rekenkamer in op de kwaliteit van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Ook beoordeelt ze of zorg is gedragen voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer en legt de resultaten van dit onderzoek neer in een rapport: het verantwoordingsonderzoek.¹⁶¹

154 Artikel 66 Comptabiliteitswet 2001.

155 Artikel 51 en 60 Comptabiliteitswet 2001.

156 Artikel 60 lid 1 en artikel 14 lid 1 onder c Comptabiliteitswet 2001. Verder in deze paragraaf wordt stilgestaan bij de (bijzondere) aard van de slotwet.

157 Artikel 60 lid 2 Comptabiliteitswet 2001.

158 Artikel 61 lid 2 Comptabiliteitswet 2001.

159 Artikel 61 lid 1 Comptabiliteitswet 2001.

160 Artikel 62 Comptabiliteitswet 2001.

161 Artikel 82 Comptabiliteitswet 2001.

Voor deze rechtmatigheidscontrole maakt de Rekenkamer onder andere gebruik van controles uitgevoerd door de Auditdienst Rijk.¹⁶²

Het kan voorkomen dat de Algemene Rekenkamer een onrechtmatigheid aantreft met betrekking tot het financiële beheer en de verantwoording daarover. Is dit het geval dan deelt ze dit mee aan de betreffende minister. De minister krijgt de gelegenheid om dit bezwaar weg te nemen.¹⁶³ Handhaaft de Algemene Rekenkamer echter het bezwaar dan zal het moeten worden opgeheven. Immers in het derde lid van artikel 105 Grondwet is bepaald dat de Rekenkamer de goedgekeurde rekening dient te overleggen aan de Staten-Generaal. Dit bezwaar kan worden weggenomen door de vaststelling van de slotwet als het een overschrijding van de begroting inhoudt. Met een slotwet worden namelijk de verschillen tussen de begrotingsramingen en de gerealiseerde bedragen opgeheven. Heeft het bezwaar echter betrekking op een onrechtmatigheid die te maken heeft met uitgaven, verplichtingen of ontvangsten die in strijd met de begrotingswet of andere wettelijke regelingen zijn gedaan en heeft de minister het bezwaar volgens de Rekenkamer niet voldoende kunnen wegnemen, dan dient er een indemniteitswet te worden ingediend.¹⁶⁴ Met het vaststellen van een indemniteitswet wordt een onbevoegde handeling achteraf bekrachtigd en onrechtmatige uitgaven worden alsnog van een wettelijke grondslag voorzien. Tevens heeft het vaststellen van een indemniteitswet tot doel om de minister te vrijwaren van (persoonlijke) financiële aanspraken. Broeksteeg en Warmelink tonen echter aan dat het onwaarschijnlijk is dat de persoonlijke financiële aansprakelijkheid van de minister bestaat.¹⁶⁵ In het verleden is de mogelijkheid tot het regelen van deze persoonlijke aansprakelijkheid opengelaten met de bedoeling dat er ooit een regeling zou komen, maar deze regeling is nooit tot stand gekomen. Bovendien zijn er praktische bezwaren die pleiten tegen het bestaan van een persoonlijke financiële aansprakelijkheid: niet alleen zal het moeilijk zijn om een persoonlijke betrokkenheid van de minister aan te tonen ook zullen de claims waarschijnlijk niet te dragen zijn door een individuele minister.¹⁶⁶ Volgens Mulder is het aanvaarden van een indemniteitswet vooral ook politiek van betekenis: het parlement vindt de zaak niet van dusdanig belang dat het met het verwerpen van de wet de minister tot aftreden wil dwingen.¹⁶⁷ Door in te stemmen met een indemniteitswet kan het parlement een verschil van mening tussen de minister en de Algemene Rekenkamer wegnemen.¹⁶⁸ In de praktijk, als het al voorkomt dat een derge-

162 Artikel 86 Comptabiliteitswet 2001.

163 Artikel 88 Comptabiliteitswet 2001.

164 Pas sinds de inwerkingtreding van de Comptabiliteitswet 1976 spreekt men van indemniteitswet. Daarvoor werd gesproken van een vereveningswet. Warmelink 1994, p. 83-84. Zie over het speciale karakter en de geschiedenis van de indemniteitswet Broeksteeg 2004, p. 211-214 en Broeksteeg 2009, p. 344-350.

165 Broeksteeg 2004, p. 223 (zie uitgebreid p. 220-225) en Warmelink 1994, p. 88.

166 Warmelink 1994, p. 89.

167 Mulder 1995, p. 112.

168 Broeksteeg 2004, p. 211.

lijke wet wordt ingediend, wordt deze eigenlijk altijd aangenomen.¹⁶⁹ De manoeuvreerruimte voor het parlement is echter klein: het aannemen van een indenniteitswet is namelijk een voorwaarde voor het goedkeuren van de rekening.¹⁷⁰

Naast de rechtmatigheid van de financiën controleert de Algemene Rekenkamer ook de doelmatigheid van het beheer en de organisatie, alsook aan de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid door het Rijk.¹⁷¹ Dit doelmatigheidsonderzoek kan de Algemene Rekenkamer op elk gewenst moment uitvoeren en maakt geen deel uit van het verantwoordingsonderzoek. Ook kan de Algemene Rekenkamer op verzoek van één van de Kamers van het parlement een onderzoek instellen.¹⁷²

Verantwoording in het parlement

Op Verantwoordingsdag, de derde woensdag van mei, stuurt de Algemene Rekenkamer haar verantwoordingsonderzoeken en een verklaring van goedkeuring met betrekking tot de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, zoals opgenomen in het Financieel jaarverslag, aan de regering en het parlement.¹⁷³ De verklaring van goedkeuring wordt gegeven onder voorbehoud van de vaststelling van slotwetten en in bijzondere gevallen onder voorbehoud van de vaststelling van een indenniteitswet.¹⁷⁴ De Minister van Financiën overlegt vervolgens op Verantwoordingsdag het Financieel jaarverslag, de departementale en de niet-departementale jaarverslagen aan het parlement ter verlening van decharge.¹⁷⁵ Hiernaast worden ook de verantwoordingsbrief – dit is de schriftelijke toelichting van het kabinet op het Financieel jaarverslag – en de slotwetsvoorstellen aangeboden aan het parlement.¹⁷⁶

169 Artikel 89 Comptabiliteitswet 2001.

170 Broeksteeg 2004, p. 213.

171 Artikel 85 Comptabiliteitswet 2001.

172 Artikel 90 Comptabiliteitswet 2001.

173 Artikel 84 Comptabiliteitswet 2001.

174 Artikel 83 lid 4 Comptabiliteitswet 2001.

175 Artikel 63 Comptabiliteitswet 2001.

176 Aanvankelijk had de regering in het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 opgenomen dat de departementale jaarverslagen en de wet tot vaststelling van de slotverschillen uiterlijk 1 juni in zouden worden gediend bij de Tweede Kamer respectievelijk de Staten-Generaal. Hiermee zou Verantwoordingsdag op de derde woensdag van mei komen te vervallen. Dit was met name ingegeven om agenda-technische redenen, omdat de derde woensdag van mei vaak samenvalt met het reces van de Kamers of een feestdag. Nadat de Tweede Kamer de voorkeur had uitgesproken voor het behoud van deze datum en dit moment, heeft de regering bij nota van wijziging de derde woensdag van mei weer opgenomen in het wetsvoorstel (*Kamerstukken II 2015/16, 34 426, nr. 8*). In artikel 7.15 Comptabiliteitswet 2016 is de datum van 1 juni blijven gelden voor het aanbieden van de rapporten en de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer.

Op basis van deze verantwoordingsstukken wordt, sinds 2000, een algemeen verantwoordingsdebat gehouden in de Tweede Kamer, ook op de derde woensdag van mei. In de Eerste Kamer wordt geen plenair verantwoordingsdebat gehouden. Het verantwoordingsdebat dat de tegenhanger zou moeten worden van Prinsjesdag heeft echter niet die aandacht gekregen waarvan aanvankelijk werd verwacht dat het die zou krijgen. Om te proberen dit debat meer onder de aandacht van de Tweede Kamerleden te brengen wordt het verantwoordingsdebat sinds 2011 gehouden aan de hand van door de Kamer van te voren vastgestelde focusonderwerpen.¹⁷⁷ Ook de Algemene Rekenkamer wordt gevraagd bij de controle van de jaarverslagen extra nadruk te leggen op de focusonderwerpen.¹⁷⁸ Naast het algemene verantwoordingsdebat kunnen de Kamercommissies de jaarverslagen en de bijbehorende rapporten van de Algemene Rekenkamer behandelen in wetgevingsoverleggen. Het sluitstuk van de begrotingscyclus is de goedkeuring van de slotwetten en de dechargeverlening.¹⁷⁹

Slotwetten

De slotwetten zijn eigenlijk de derde suppletoire (verzamel)begroting, hoewel deze wel aanzienlijk verschilt van de suppletoire begrotingen die gepaard gaan met de Voor- en Najaarsnota. Omdat de slotwetten pas na afloop van het begrotingjaar worden ingediend voldoen ze namelijk niet aan het beginsel van prealabiliteit, voorafgaande goedkeuring. Bij de slotwetten wordt het parlement dus eigenlijk voor voldongen feiten geplaagd. Het niet aannemen van de slotwetten betekent dat formeel geen decharge kan worden verleend aan de minister, maar het kan niet voorkomen dat de aangevane verplichting of uitgave ongedaan wordt gemaakt. Ook het aanbrengen van wijzingen in de slotwet is niet mogelijk.

In de praktijk worden de slotwetten dan ook altijd aangenomen. Het parlement kan natuurlijk altijd door middel van de inzet van andere parlementaire instrumenten, zoals de motie, bezwaar maken tegen een of meer slotwetten. Omdat niet voldaan wordt aan het beginsel van voorafgaande instemming, is het uitgangspunt dat de slotwetten alleen boekhoudkundige of technische mutaties omvatten en geen beleidsmatige.¹⁸⁰ Als er zich na de Najaarsnota nog beleidsmatige mutaties aandienen dan dienen deze per brief aan het parlement te worden gemeld voor het eind van het jaar, zodat het parlement deze eventueel nog kan beïnvloeden. De formele autorisatie vindt dan achteraf plaats bij de slotwet.¹⁸¹ De Algemene Rekenkamer

177 *Kamerstukken II* 2010/11, 31 428, nr. 4.

178 Zie hierover uitgebreid paragraaf 2.11.5.1.

179 Artikel 64 Comptabiliteitswet 2001.

180 Bonhof & Hoogendoorn 2001, p. 36. Technische mutaties hoeven niet te worden toegelicht. Of een mutatie van technische aard is wordt bepaald door de ministers zelf. Hierdoor is het lastig voor het parlement om te beoordelen of de mutaties daadwerkelijk van technische aard zijn. Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015, p. 53..

181 Zie ook de Rijksbegrotingsvoorschriften, paragraaf 3.2.9. Bonhof & Hoogendoorn 2001, p. 36.

kwalificeert niet tijdig – dus pas na afloop van het begrotingsjaar – gemelde beleidsmatige mutaties bij de slotwetten als onrechtmatig.¹⁸² In de praktijk komt het nog geregeld voor dat beleidsmatige mutaties niet tijdig worden gemeld bij het parlement. Dit is de afgelopen jaren echter verbeterd.¹⁸³ In de Comptabiliteitswet 2016 is door middel van een amendement artikel 2.28 opgenomen dat stelt dat beide Kamers voor het kerstreces worden geïnformeerd over majeure slotwetmutaties. Voorheen was dit geregeld in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Decharge

Na het aannemen van de slotwetten volgt decharge. Decharge wordt verleend aan de afzonderlijke ministers en aan de Minister van Financiën over het Financieel jaarverslag. Decharge wordt verleend aan de hand van de jaarverslagen door daartoe strekkende uitspraken van beide Kamers. Voorwaarde voor het verlenen van decharge is dat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer is ontvangen en dat de Kamers hebben ingestemd met de slotwetten en een eventuele indenniteitswet.¹⁸⁴ Hoewel het in de praktijk niet voorkomt dat decharge wordt geweigerd, kan het parlement met het indienen van moties voorwaarden stellen aan de decharge.¹⁸⁵

De exacte betekenis en de rechtsgevolgen van decharge in de huidige procedure van de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid zijn onduidelijk. Ook de betekenis ervan in verhouding tot de indenniteitswetprocedure is onduidelijk.¹⁸⁶ Volgens Broeksteeg lijkt decharge aanvankelijk de bedoeling te hebben gehad om de ministers van hun persoonlijke financiële aansprakelijkheid te ontheffen. Zoals hiervoor al ter sprake is gekomen is het volgens de auteur niet aannemelijk dat deze bestaat. Mede omdat de ontwikkeling van de politiek ministeriële verantwoordelijkheid en de sancties daarop de noodzaak om de persoonlijke financiële aansprakelijkheid te regelen in de wet naar de achtergrond verdwenen.¹⁸⁷ Decharge met het doel om de ministers te ontslaan van hun comptabele verantwoordelijkheid, dus hun verantwoordelijkheid over het financieel beheer en bestuur, is volgens Broeksteeg

182 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 475, nr. 2, p. 14 (Verantwoordingsonderzoek 2015). Zo heeft de Algemene Rekenkamer in het verantwoordingsonderzoek naar het jaarverslag van Defensie over 2015 geconstateerd dat Defensie, in strijd met de Rijksbegrotingsvoorschriften, het parlement niet tijdig heeft ingelicht over verplichtingen en uitgaven die zorgden voor een overschrijding op het niveau van een begrotingsartikel, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 475-X, nr. 2.

183 Zo constateert het BOR: Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015, p. 49-57. De omvang van de slotwetmutaties is in het jaar 2015 echter weer toegenomen volgens de Algemene Rekenkamer, specifiek in de Defensiebegroting, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 475, nr. 2 (Verantwoordingsonderzoek 2015).

184 Artikel 64 lid 1 Comptabiliteitswet 2001.

185 *Kamerstukken II* 2011/12, 31 428, nr. 5, p. 5.

186 Warmelink 1994, p. 88.

187 Broeksteeg 2004, p. 239.

echter ook onwaarschijnlijk: mocht er na het afsluiten van het begrotingsjaar alsnog een onrechtmatigheid aan het licht komen dan dient de minister daar alsnog comptabele verantwoording over af te leggen.¹⁸⁸ Met het vaststellen van de slotwet en een eventuele indemniteitswet wordt bovendien de facto al decharge verleend aan de minister.¹⁸⁹ Met het aannemen van de slotwetten worden de verschillen tussen de begrotingsramingen en de gerealiseerde bedragen opgeheven en met het aannemen van een indemniteitswet wordt een handeling van de minister waartoe hij niet gemachtigd was achteraf bekrachtigd en onrechtmatige uitgaven worden alsnog voorzien van een wettelijke grondslag. De juridische betekenis van de dechargeverlening is dus onduidelijk en de waarde ervan gering in de huidige procedure. Verschillende auteurs pleiten er dan ook voor om dechargeverlening door het parlement te laten vervallen.¹⁹⁰

Aanvankelijk bleek de geringe betekenis van de dechargeverlening ook uit de praktijk. Zowel de Tweede als de Eerste Kamer zag decharge met name als de formele afsluiting van het verantwoordingsproces. Van enige inhoudelijke betekenis was eigenlijk geen sprake.¹⁹¹ De Tweede Kamer is de afgelopen jaren echter meer waarde gaan hechten aan de expliciete dechargeverlening van de ministers.¹⁹² De commissie voor de Rijksuitgaven in de Tweede Kamer heeft meermaals de ambitie neergelegd om meer politieke betekenis te geven aan de dechargeverlening van de ministers. Het zou een bewuste keuze van de Tweede Kamer moeten worden om over te gaan tot dechargeverlening.¹⁹³ De commissie voor de Rijksuitgaven geeft invulling aan deze ambitie door jaarlijks, sinds 2009, een advies aan de Kamerleden te overleggen over het al dan niet verlenen van decharge aan de hand van het oordeel van de commissies over het gevoerde financieel beheer van de minister in relatie tot dechargeverlening.¹⁹⁴ Ook heeft de commissie de vaste Kamercommissies aangespoord om extra aandacht te besteden aan de decharge tijdens het wetgevingsoverleg over de slotwetten en de jaarverslagen. Volgens de commissie voor de Rijksuitgaven is de expliciete aandacht voor decharge een nuttig instrument voor de Kamer om verbeteringen in het financieel beheer en de verantwoordingen te bewerkstelligen.¹⁹⁵ Naast de Tweede Kamer lijkt ook de minister te hechten aan het behoud van de wettelijke basis van de dechargeverlening.¹⁹⁶

188 Broeksteeg 2004, p. 230.

189 Warmelink 1994, p. 88.

190 Zoals Broeksteeg 2004, p. 230-231, Minderman 2000, p. 109, Warmelink 1993, p. 337-339.

191 Zie de voorbeelden genoemd door Warmelink 1994, p. 87.

192 Broeksteeg 2004, p. 230.

193 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 597, nr. 1 en *Kamerstukken II* 2012/13, 31 865, nr. 43.

194 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 924, nr. 3.

195 *Kamerstukken II* 2012/13, 31 597, nr. 5, p. 5.

196 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 849, nr. 3, p. 47.

Vershil comptabele en politieke ministeriële verantwoordelijkheid

Over de vraag of de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk nog wel verschilt van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid zijn de meningen in de literatuur verdeeld. Volgens Warmelink is de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk opgegaan in de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en heeft de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid weinig meerwaarde.¹⁹⁷ Broeksteeg daarentegen benadrukt dat beide verantwoordelijkheden van elkaar moeten worden onderscheiden, hoewel beide procedures elkaar voor een groot gedeelte aanvullen en er op bepaalde punten ook overlap bestaat.¹⁹⁸ Het verschil is volgens Broeksteeg gelegen in de specifieke procedure – via jaarverslagen, de procedure van de indemniteitswet en decharge – en de toetsingscriteria – de rechtmatigheid van de uitgaven. Deze verschillen van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en hiermee wordt tegemoet gekomen aan de specifieke functie van de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk het verschaffen van inzicht in de financiën van het Rijk. Met betrekking tot de sancties aan het slot van de procedure is er volgens Broeksteeg wel sprake van een duidelijke overlap: de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid wordt veelal gesanctioneerd met politieke sancties. Politieke sancties, met name het opzeggen van vertrouwen, komen echter niet tegemoet aan de functie van comptabele verantwoording: inzicht verschaffen in het financieel beheer en bestuur. Daarom acht Broeksteeg het van belang dat de indemniteitswetprocedure blijft bestaan nu deze sanctie specifiek gericht is op onrechtmatige uitgaven en ontvangsten.¹⁹⁹

In de praktijk echter wordt de indemniteitswetprocedure veelal gezien als zwaar middel en zijn politieke sancties en de normale regels van het parlementaire stelsel veelal de aangewezen weg.

Commissie voor de Rijksuitgaven

De commissie voor de Rijksuitgaven in de Tweede Kamer speelt een belangrijke rol bij de rechtmatigheids- en doelmatigheidscontrole door de Tweede Kamer. De commissie voor de Rijksuitgaven behandelt voornamelijk alle rijksbrede verantwoordingsaangelegenheden en informeert de andere commissies over de begroting en verantwoording. De commissie voor de Rijksuitgaven behandelt ook de Comptabiliteitswet en neemt het voortouw bij de behandeling van de rapporten van de Algemene Rekenkamer. De commissie vormt dan ook het contact tussen de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer. Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) verleent ondersteuning aan de commissie bij het uitvoeren van haar taken.²⁰⁰ Sinds september 2015 zijn de taken van de commissie voor de Rijksuitgaven, neergelegd in artikel 21a Reglement van Orde Tweede Kamer, als experiment overgedragen

197 Warmelink 1993, p. 338.

198 Zie ook Broeksteeg 2004, p. 384-385.

199 Broeksteeg 2004, p. 384-388.

200 Broeksteeg 2004, p. 217.

aan de commissie voor Financiën. Doel van de integratie is om meer aandacht te geven aan de taken van de commissie voor de Rijksuitgaven, doordat overlap van activiteiten tussen beide commissies wordt voorkomen en dit zal leiden tot een hogere aanwezigheid.²⁰¹ Na een evaluatie is besloten om vanaf november 2016 de taken over te dragen aan de commissie voor Financiën tot de verkiezingen in maart 2017. Beoogd is om deze wijziging definitief door te voeren via een wijziging van het Reglement van Orde na de verkiezingen.²⁰²

3.3.3 Wet houdbare overheidsfinanciën

Op 1 januari 2014 is de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet HOF) in werking getreden.²⁰³ Deze wet is tot stand gekomen naar aanleiding van de verplichting uit het Europese recht en het in intergouvernementeel verband tot stand gekomen *Fiscal Compact* om de Europese begrotingsregels op te nemen in nationale (grond)wetgeving. De wet bevat, anders dan artikel 105 Grondwet en de Comptabiliteitswet, ook materiële – inhoudelijke – begrotingsregels. De wet codificeert de eerder in de regeerakkoorden neergelegde uitgangspunten met betrekking tot het trendmatig begrotingsbeleid en codificeert de Europese begrotingsregels. Het is voor het eerst dat in Nederland wettelijk is vastgelegd met welke begrotingsregels rekening moet worden gehouden bij het opstellen van de begroting. De Wet HOF regelt daarnaast ook de positie van het CPB en de Afdeling advisering van de Raad van State in het begrotingsproces in het licht van de Europese eisen.

Bij de inhoud van de regels uit de Wet HOF, de invloed ervan op het budgetrecht en de rol van de Afdeling advisering van de Raad van State in het begrotingsproces, wordt in hoofdstuk 5 uitgebreid stilgestaan.

3.3.4 Begrotingscyclus

Uit artikel 105 Grondwet volgt de begrotingscyclus, die wordt ingevuld en aangevuld in de Comptabiliteitswet. In de literatuur wordt de begrotingscyclus in drie of vijf fases ingedeeld.²⁰⁴ Hier wordt de indeling in vijf fases aangehouden, zoals onder andere wordt voorgestaan door Warmelink²⁰⁵ en Goedhart.²⁰⁶ De indeling in vijf fases geeft, anders dan de indeling in drie

201 *Kamerstukken II* 2015/16, 31 597, nr. 9, p. 2.

202 *Kamerstukken II* 2016/17, 31 597, nr. 12. Dit is inmiddels gebeurd: in december 2016 is hiertoe een voorstel aangenomen. Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34 624, nr. 2, *Handelingen II* 2016/17, item 21, nr. 34 en artikel 16a RvO II.

203 Wet van 11 december 2013 inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën), *Stb.* 2013, 531. Voor een uitgebreide bespreking van de Wet HOF, zie hoofdstuk 5.

204 Voor de indeling in drie fases zie onder andere: Minderman 2000, p. 87 en 88 en Bonhof & Hogendorn 2001.

205 Warmelink 1993, p. 5.

206 Goedhart 1975, p. 343 en 344.

fases, meer specifiek weer hoe en wanneer het parlement betrokken is bij de besluitvorming over de begroting.

De eerste fase is de fase van de begrotingsvoorbereiding door de vakministers. In de tweede fase wordt de begroting ingediend bij het parlement, gevolgd door de parlementaire behandeling en vaststelling van de begroting. In de derde plaats vindt de begrotingsuitvoering plaats waarin op verschillende momenten aan het parlement verslag wordt gedaan in de budgettaire nota's: de Voorjaarsnota, de Miljoenennota (Vermoedelijke Uitkomsten) en de Najaarsnota. Ook worden tegelijk met de Voorjaarsnota en de Najaarsnota de reguliere suppletoire begrotingen ingediend. Daarnaast wordt tijdens de fase van de begrotingsuitvoering toezicht gehouden op de departementale begrotingen door de Minister van Financiën. In de vierde fase vindt de controle van de rekening door de departementale accountantsdiensten en de Algemene Rekenkamer plaats. Als laatste en vijfde fase wordt rekening en verantwoording afgelegd door de regering aan het parlement en vindt controle plaats door het parlement, inclusief decharge van de ministers.

In de praktijk overlappen de vijf fases elkaar. In één kalenderjaar lopen drie budgetcycli naast en door elkaar: de begrotingsvoorbereiding (voor het jaar $t + 1$), de begrotingsuitvoering (over het jaar t) en de verantwoording over de begroting (over het jaar $t-1$). Neem als voorbeeld het kalenderjaar 2016. Vanaf januari 2016 wordt op de departementen begonnen met de voorbereiding voor de ontwerpbegrotingen voor het jaar 2017 (eigenlijk wordt eind 2015 al begonnen met de voorbereiding met de vaststelling van de Rijksbegrotingsvoorschriften door de Minister van Financiën). De besluitvorming over het ontwerpbegrotingen vindt in de eerste helft van het jaar plaats (tot en met augustus). In mei 2016 wordt verantwoording afgelegd en worden de rekeningen over de begroting van 2015 vastgesteld. Tevens vindt gedurende het jaar 2016 de begrotingsuitvoering van de begroting over het jaar 2016 plaats. De Minister van Financiën houdt toezicht op de begrotingsuitvoering door de vakdepartementen en ook het parlement wordt regelmatig van informatie voorzien over de begrotingsuitvoering door middel van budgettaire nota's. Tevens worden wijzigingen in de lopende begroting aangebracht door middel van suppletoire begrotingen.

De samenloop van de verschillende budgetcycli is ook terug te zien in de budgettaire nota's en de beleidsbrieven. Zowel de Voorjaarsnota, de Miljoenennota en de Kaderbrief bevatten informatie over de begrotingsuitvoering als over de begroting voor het volgende jaar. De Voorjaarsnota wordt daarnaast omstreeks dezelfde tijd vastgesteld als de ontwerpbegrotingen voor het volgende jaar. Ook sinds de verantwoording in 2000 naar voren geschoven is, kan de verantwoording en de evaluatie van het beleid direct worden meegenomen in de begrotingsuitvoering van het betreffende jaar en bovendien kan de evaluatie worden meegenomen in de besluitvorming over de ontwerpbegrotingen voor het komende jaar.

Het parlement speelt vooral in de tweede, derde en vijfde fase een prominente rol. In de tweede fase behandelt het parlement begrotingswetsvoorstellen en stelt deze vervolgens vast. Ook debatteert het parlement over de Miljoenennota. Hoewel het parlement de Miljoenennota niet vaststelt, is deze politiek wel van aanzienlijke betekenis en daarmee ook voor de verdere besluitvorming over de begroting. Wanneer het parlement de in de Miljoenennota gepresenteerde cijfers en voorstellen stilzwijgend of expliciet aanvaard gaat het hiermee ten slotte materieel akkoord. De formele bevestiging van deze besluitvorming vindt later bij (begrotings)wet plaats. Tijdens de begrotingsuitvoering, de derde fase, stelt het parlement de supplettoire begrotingen vast en wordt het parlement geïnformeerd over de begrotingsuitvoering. Met name bij de behandeling van de Voorjaarsnota worden nog wel eens bijstellingen gepresenteerd. Ook hier wordt ervan uitgegaan dat als het parlement de voorstellen in de nota stilzwijgend of expliciet aanvaard, het hiermee materieel akkoord gaat. In de laatste fase is er een belangrijke rol voor het parlement weggelegd bij de controle van de minister over het financieel beheer en bestuur aan de hand van de door de Algemene Rekenkamer gepresenteerde goedgekeurde rekening. In deze fase stelt het parlement de slotwetten en eventueel een indemniteitwet vast en verleent het formeel decharge aan de ministers. Maar ook wordt er tijdens het verantwoordingsdebat gedebatteerd tussen de Tweede Kamer en de minister-president en Minister van Financiën over de verantwoordingsbrief en de daarin opgenomen focusonderwerpen. Hoewel het parlement, formeel, niet bij de begrotingsvoorbereiding betrokken is – de eerste fase – heeft het parlement sinds de verplichting om het Stabiliteitsprogramma voor 1 mei in te dienen bij de Commissie, in april de gelegenheid om met de regering in debat te treden over de globale begrotingsplannen zoals neergelegd in het Stabiliteitsprogramma. Ook hier stemt het parlement materieel in met het programma, tenzij het parlement het programma expliciet verwerpt.

3.3.5 Het parlementaire stelsel en het instrumentarium van het parlement

De uitoefening van het budgetrecht vindt plaats tegen de achtergrond van het parlementaire stelsel. Daarom is het tevens van belang dat kort wordt stilgestaan bij de werking van het parlementaire stelsel en de instrumenten die het parlement ter beschikking staan in dit stelsel om invulling te geven aan het budgetrecht en zijn rol als medewetgever en controleur van de regering.

Achtereenvolgens zijn dat het recht van amendement, het recht om moties in te dienen en aan te nemen, het recht op inlichtingen en het recht van enquête. Daarnaast speelt ook de actieve inlichtingenplicht en het vertrouwelijk informeren een rol bij de uitoefening van de budgettaire bevoegdheden van het parlement.

3.3.5.1 *Het parlementaire stelsel*²⁰⁷

De verhouding tussen de regering en het parlement wordt beheerst door geschreven en ongeschreven regels van het parlementaire stelsel. De ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel vormen de kern van dit stelsel.²⁰⁸

De politieke ministeriële verantwoordelijkheid is verankerd in artikel 42 lid 2 Grondwet: 'De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk'. De ministeriële verantwoordelijkheid is gekoppeld aan de Koninklijke onschendbaarheid en maakt de minister politiek verantwoordelijk. Ten eerste is de minister verantwoordelijk voor het onder zijn verantwoordelijkheid gevoerde beleid en departementaal beheer²⁰⁹ en vervolgens is de minister over dit beleid verantwoording schuldig aan het parlement. De minister dient uitleg te geven over het regeringsbeleid en dit beleid ook te verdedigen. Politieke controle vormt het spiegelbeeld van ministeriële verantwoordelijkheid. Hoe meer controle-instrumenten het parlement tot zijn beschikking heeft, hoe beter de ministeriële verantwoordelijkheid uit de verf komt.²¹⁰

De vertrouwensregel kan als ultieme sanctie op de ministeriële verantwoordelijkheid gezien worden.²¹¹ De vertrouwensregel houdt in dat ministers of staatssecretarissen, dan wel het gehele kabinet, hun ontslag aanbieden als de Tweede Kamer het vertrouwen in hen opzegt.²¹² Deze regel is negatief geformuleerd, dat wil zeggen dat het vertrouwen aanwezig is totdat het tegendeel blijkt.²¹³ Het spiegelbeeld van de vertrouwensregel wordt gevormd door de bevoegdheid van de regering om de Kamers te ontbinden.²¹⁴ Het laatste woord ligt uiteindelijk bij het parlement.²¹⁵

207 Zie uitgebreid over het parlementaire stelsel: Bovend'Eert & Kummeling 2010 en Elzinga & Warmelink 1993.

208 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 12.

209 Ministers worden tevens geacht verantwoordelijk te zijn voor het beleid gevoerd door hun voorgangers. Voor de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid zie Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 279-315.

210 Elzinga & Warmelink 1993.

211 Een noodzakelijk verband tussen beide is hiermee niet gegeven volgens Bovend'Eert en Kummeling. De vertrouwensregel heeft zich in de historische ontwikkeling van het parlementaire stelsel los van het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid ontwikkeld. Een minister kan het vertrouwen van de Kamer hebben verloren, bijvoorbeeld door privéaangelegenheden, terwijl de minister volgens artikel 42 lid 2 Grondwet geen verantwoording schuldig is aan de Kamer(s). Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 274-275.

212 Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 644 en Kortmann/Bovend'Eert 2016, p. 289-299.

213 Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2016, p. 299.

214 Artikel 64 Grondwet.

215 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 412. Zie ook paragraaf 2.6 over de vestiging van het parlementaire stelsel.

Omdat zowel de gevallen waarin, de redenen waarom en de wijze waarop het vertrouwen in een minister of staatssecretaris of het gehele kabinet kan worden opgezegd niet gedefinieerd zijn, is het in eerste instantie aan de bewindslieden zelf, in overleg met het kabinet, om te bepalen of de Kamer het vertrouwen in het kabinet dan wel de betreffende minister of staatssecretaris heeft verloren. En vervolgens of de minister, staatssecretaris of het kabinet daaraan politieke consequenties wil verbinden, tenzij de Kamer ondubbelzinnig een motie van wantrouwen aanneemt met het doel de minister weg te sturen.²¹⁶ Bovend'Eert en Kummeling signaleren dan ook dat het aandeel van de ministers bij het functioneren van het parlementaire stelsel een belangrijke rol inneemt. Volgens de auteurs komt het dan ook geregeld voor dat er op het laatste moment nog overleg plaatsvindt tussen het kabinet en de Kamer om een oplossing te vinden voor de ontstane politieke onrust zonder dat daar politieke consequenties aan worden verbonden.²¹⁷

Over de vraag of en in hoeverre de vertrouwensregel ook geldt in relatie tot de Eerste Kamer is in de literatuur en in de politieke praktijk niet altijd een eenduidig antwoord gegeven. De laatste jaren lijkt deze echter wel gefunctioneerd te hebben zoals Kortmann/Bovend'Eert e.a. opmerken. Bovendien wijzen de auteurs erop dat het bestaan van de regel niet wordt ontkend in het huidige recht.²¹⁸

3.3.5.2 *Recht van amendement*

Op grond van artikel 84 Grondwet kan de Tweede Kamer wijzigingen aanbrengen in de begrotingswet. Met het recht om wijzigingen aan te brengen in de begroting kan het parlement de keuzes zoals door de regering gemaakt beïnvloeden. Het begrotingsamendement is om verschillende redenen echter van bijzondere aard.²¹⁹ Zo heeft een begrotingsamendement alleen betrekking op het bedrag zoals opgenomen op de begrotingspost, heeft het verhogen van een begrotingspost geen dwingende juridische gevolgen voor de minister en is de meerjarige doorwerking van een amendement niet altijd verzekerd.²²⁰ Een groot deel van de uitgaven ligt bovendien al vast en vloeit voort uit onderliggende regelingen, overeenkomsten en besluiten waar derden in sommige gevallen rechten aan kunnen ontlenen. De Tweede Kamer kan deze begrotingsposten wel amenderen, maar daarmee worden financiële verplichtingen niet aangetast en zullen dus alsnog moeten wor-

216 Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2016, p. 302.

217 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 418 en 419.

218 Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2016, p. 303-304. Zie ook Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 656-657. Zie daarnaast Sillen 2011 die ook bepleit dat de vertrouwensregel geldt tussen de Eerste Kamer en het kabinet.

219 Zie paragraaf 3.3.2.2.

220 Hoewel in de Comptabiliteitswet 2016 wettelijk is vastgelegd dat meerjarige amendementen ook meerjarig worden verwerkt in de begrotingen, tenzij zwaarwegende redenen zich hier tegen verzetten. Dit is een codificatie van de bestaande praktijk.

den nagekomen ongeacht of er voldoende geld beschikbaar wordt gesteld in de begroting.

3.3.5.3 *Recht om moties in te dienen en aan te nemen*²²¹

Dat de Tweede Kamer de toelichting op de begroting niet kan amenderen betekent niet dat de Tweede Kamer dan wel de Eerste Kamer geen wijzigingen kan voorstellen met betrekking tot het in de toelichting bij de begrotingshoofdstukken voorgestelde beleid. De Kamers kunnen door middel van het aannemen van een motie kenbaar maken dat zij wijzigingen willen aanbrengen in de memorie van toelichting of dat een uitgave enkel dient te strekken tot een bepaald, binnen het begrotingsartikel, gespecificeerd doel. Bij de controle van de begroting kan het parlement een oordeel geven over het feit of de minister uitvoering heeft gegeven aan de motie en, als de motie niet naar wens is uitgevoerd, of het dit wil sanctioneren, bijvoorbeeld met het aannemen van een (nadere) motie (van wantrouwen).

In een bijlage bij de begrotingswetsvoorstellen wordt jaarlijks een overzicht gegeven van wat de regering ter uitvoering van aangenomen moties heeft gedaan.

3.3.5.4 *Recht op inlichtingen*

De politieke ministeriële verantwoordelijkheid vindt haar uitwerking in artikel 68 Grondwet: het recht op inlichtingen²²² – het zogenoemde passieve inlichtingenrecht. De verantwoordingsplicht houdt primair het beantwoorden van vragen van de Kamers in.²²³ Volgens artikel 68 Grondwet dienen de ministers en de staatssecretarissen de Kamers elke afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen te geven waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de Staat. Via dit artikel probeert het parlement inlichtingen te krijgen van de regering. Onder dit recht valt het recht van interpellatie²²⁴ en het vragenrecht – schriftelijk²²⁵ en mondeling. Het mondelinge vragenrecht geldt alleen voor de Tweede Kamer.²²⁶

Het recht op inlichtingen ligt aan de basis van het budgetrecht. Zonder (begrotings)informatie kan het parlement ten slotte geen beslissing of afweging maken over het beleid en de daarmee gepaard gaande kosten.²²⁷ In het bijzonder is dit recht van belang in het kader van het budgetrecht omdat het

221 Meer uitgebreid over de motie zie: Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 342-353 en specifiek over het wantrouwensvotum: p. 416-419.

222 Zie Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 787 met bijbehorende literatuurverwijzingen.

223 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 276.

224 Artikel 133 RvO II en artikel 139 RvO I.

225 Artikel 134 en 135 RvO II en artikel 140 RvO I.

226 Artikel 136 RvO II.

227 Uitoefening van het materiële budgetrecht is dan ook gestoeld op artikel 68 Grondwet (zie paragraaf 3.4).

parlement voor een groot deel afhankelijk is van de regering voor informatie over de begroting en omdat de regering, met name gelet op de huidige ontwikkelingen in te licht van het Europees economische bestuur, een steeds dominantere rol speelt bij de vaststelling van de begroting.²²⁸

3.3.5.5 Actieve inlichtingenplicht en vertrouwelijk informeren

Naast de grondwettelijke passieve inlichtingenplicht neergelegd in artikel 68 Grondwet wordt door de regering ook aangenomen dat er ook een ongeschreven rechtsplicht bestaat die actieve informatieverschaffing door de minister verplicht.²²⁹ De ministeriële verantwoordelijkheid valt aldus uiteen in het gevraagd en ongevraagd verstrekken van inlichtingen.²³⁰

In de politieke praktijk zal de minister in enkele uitzonderlijke gevallen teruggrijpen op de mogelijkheid om de Kamerleden vertrouwelijk te informeren. In het geval van de overname van SNS REAAL in februari 2013 heeft de minister de Kamerleden – fractievoorzitters en/of de financiële woordvoerders – een aantal maal vertrouwelijk geïnformeerd. Omdat het hier marktgevoelige informatie betrof was het niet mogelijk de Kamerleden in het openbaar de informeren. Met deze wijze van informatieverschaffing moet terughoudend worden omgegaan.²³¹ Voorop dient te staan dat het vertrouwelijk informeren een ultimatum remedium dient te zijn: openbaarheid is immers de regel. Nadeel van het vertrouwelijk informeren is dat de Kamerleden niets mogen en kunnen doen met de verkregen informatie. In die gevallen dat vertrouwelijke informatie wordt verstrekt, zal het bovendien vaak gaan om zaken waarin snel gehandeld moet worden en voor inbreng van Kamerleden geen tijd zal zijn. Daarnaast wordt slechts een beperkte groep van Kamerleden geïnformeerd. Aan de andere kant hebben Kamerleden zo toch toegang tot soms zeer belangrijke informatie die zij anders niet hadden gekregen wegens het karakter ervan. Vertrouwelijk informeren maakt het daarnaast mogelijk om in een select gezelschap te speculeren over denkbare scenario's.

228 Zie verder hoofdstuk 5.

229 *Kamerstukken II 2001/02*, 28 362, nr. 2, p. 3. De regering is van mening dat deze actieve inlichtingenplicht voortvloeit uit de vertrouwensregel, die zonder informatieverschaffing immers niet kan functioneren. Bovend'Eert & Kummeling erkennen het bestaan van de actieve inlichtingenplicht, maar volgens de auteurs ligt het echter meer voor de hand om de actieve inlichtingenplicht te koppelen aan artikel 42 lid 2 Grondwet. Dit artikel geeft immers uitdrukking aan het uitgangspunt van de democratische controle door het parlement op het openbaar bestuur. De vertrouwensregel daarentegen regelt het ontslag en de benoeming van ministers. Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 269.

230 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 274.

231 Zie ook Adriaanse, Barhuysen & Van Emmerik 2008.

3.3.5.6 *Recht van enquête en overige mogelijkheden tot het vergaren van inlichtingen buiten de regering om*

Het recht van enquête is neergelegd in artikel 70 van de Grondwet. Dit zwaarste parlementaire onderzoeksmiddel kent vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw een ware opbloei. Met name inzake het budgetrecht is het recht van enquête, in het bijzonder de parlementaire enquête naar de RSV-affaire in 1986, van waarde gebleken.²³² Maar ook de parlementaire enquête Financieel Stelsel heeft ervoor gezorgd dat het budgetrecht in een aantal opzichten is versterkt.²³³

Het recht van enquête – ook wel het recht van onderzoek – dient ertoe om de Kamers zelf, buiten de regering om, inlichtingen te laten vergaren – dit in tegenstelling tot het inlichtingenrecht dat er juist toe dient om van de regering informatie te verkrijgen. Het recht van enquête onderscheidt zich van het (gewone) parlementaire onderzoek door de verregaande bevoegdheden van een enquêtecommissie neergelegd in de Wet op de Parlementaire Enquête 2008. In de politieke praktijk hebben de rapporten van diverse enquêtecommissies geleid tot het vertrek van verschillende bewindslieden.²³⁴ Bovendien heeft een parlementaire enquête meer dan eens geleid tot een aanpassing van de politieke praktijk of wetgeving.²³⁵

In juli 2016 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een experiment parlementaire ondervraging (ook wel ‘mini-enquête’ genoemd).²³⁶ De tijdelijke commissie evaluatie Wet op de parlementaire enquête, die dit instrument heeft voorgesteld, definieert de politieke ondervraging als ‘een kortlopende parlementaire enquête gericht op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede’. Een parlementaire ondervraging ziet volgens de tijdelijke commissie op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen, waarbij geen beroep wordt gedaan op de overige instrumenten uit de Wet op de parlementaire enquête.²³⁷

232 Zie paragraaf 2.2.8.

233 Zie paragraaf 2.2.9.

234 Zie voorbeelden Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 382.

235 Bijvoorbeeld naar aanleiding van de RSV-enquête ingestelde OOW-commissie is een heel aantal wijzigingen in het RvO II geïntroduceerd, waaronder de introductie van het begrotingsoverleg (destijds ‘*fact finding*’). Meer over het parlementaire enquêterecht o.a. in Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 792 en Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 375-387.

236 Zie ook de motie Fokke c.s. waarin is neergelegd dat de conclusies en aanbevelingen van de tijdelijke commissie evaluatie Wet op de parlementaire enquête worden overgenomen, *Kamerstukken II* 2015/15, 34 400, nr. 4.

237 Zie het verslag van de Tijdelijke commissie evaluatie Wet op de parlementaire enquête, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 400, nr. 2. Dit instrument zal waarschijnlijk voor het eerst worden toegepast bij een onderzoek naar de zogenoemde Panama Papers en de rol van de Nederlandse financiële sector bij internationale belastingconstructies (*Handelingen II* 2016/17, nr. 10, item 14).

Naast de parlementaire enquête waarmee de Kamers buiten de regering om zelf inlichtingen kunnen vergaren, staan de Kamers ook andere mogelijkheden ter beschikking om inlichtingen buiten de regering om te vergaren die van belang zijn voor de uitoefening van het budgetrecht. Dit kan door middel van het organiseren van hoorzittingen,²³⁸ het vragen van adviezen aan deskundigen of adviescolleges,²³⁹ en het voorleggen van een verzoek tot het doen van onderzoek aan de Algemene Rekenkamer²⁴⁰ en aan de Afdeling advisering van de Raad van State.²⁴¹

3.3.6 Conclusie

Artikel 105 Grondwet geeft uiting aan zowel de medewetgevende als de controlerende rol van het parlement. Ten eerste machtigt het parlement de regering tot het uitgeven van publieke middelen tot een bepaald maximum door middel van het mede vaststellen van de begrotingswetten. Aan de hand van de begrotingswetsvoorstellen kan het parlement de hoogte en het doel van de uitgaven medebepalen. Het parlement heeft de bevoegdheid al dan niet in te stemmen met de begrotingswetsvoorstellen. Daarnaast heeft de Tweede Kamer het recht om wijzigingen aan de brengen in de begrotingswetsvoorstellen. In de tweede plaats leggen de ministers verantwoording af voor de gedane uitgaven, de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid, en controleren de Algemene Rekenkamer en het parlement de uitgaven. In artikel 105 lid 1 Grondwet komt de autorisatie- en allocatiefunctie naar voren, terwijl in het derde lid van artikel 105 de controlefunctie van de begroting naar voren komt.

Het budgetrecht wordt uitgeoefend tegen de achtergrond van het parlementaire stelsel, met als hoeksteen de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel. Het parlement kan in dit kader beschikken over verschillende bevoegdheden waarmee het invulling geeft aan zijn budgetrecht. Hoewel de 'gewone' regels van het parlementaire stelsel van toepassing zijn bij de uitoefening van het budgetrecht verschilt de begrotingswet en de controle van de begroting in enkele opzichten van 'gewone' wetgeving en van de controle in het kader van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid.

De begrotingswet verschilt zowel inhoudelijk als procedureel van 'gewone' wetgeving.²⁴² Een begrotingswet heeft enkel interne werking en heeft dus alleen gelding tussen het parlement en de regering. In de begrotingswet wordt een reeks van machtigingen aan de regering neergelegd. Derden kunnen geen rechten ontleen aan het bestaan of het ontbreken van

238 Artikel 29 RvO II en artikel 53 RvO I.

239 Artikel 27 onderdeel d en f RvO II en artikel 33 lid 2 en 3 RvO I.

240 Artikel 90 Comptabiliteitswet 2001.

241 Artikel 21a Wet op de Raad van State.

242 Zie voor dit onderscheid ook Warmelink 1993, p. 96.

een begrotingspost, enkel uit de daaraan onderliggende wet- of regelgeving of andere toezeggingen of overeenkomsten, en alleen voor zover externe werking bestaat. De begroting van ontvangsten heeft bovendien weinig staatsrechtelijke betekenis omdat de belastingen worden geheven krachtens belastingwetten. Ook bestaat er geen recht van initiatief voor het indienen van algemene begrotingswetsvoorstellen. Het begrotingsamendement is ook van andere aard dan een amendement op 'gewone' wetsvoorstellen. Zo heeft een begrotingsamendement betrekking op het bedrag dat op de begrotingspost is opgenomen en niet op de toelichting bij het bedrag, heeft een verhoging van een post geen dwingende gevolgen voor de minister, heeft het amenderen van de begroting van ontvangsten weinig staatsrechtelijke betekenis, kan een amendement het volgende jaar relatief makkelijk weer ongedaan gemaakt worden en is meerjarige doorwerking van het amendement niet gegarandeerd. Het amenderen of verwerpen van de begroting kan bovendien niet tot gevolg hebben dat verplichtingen jegens derden, gebaseerd op een publiek- of privaatrechtelijke verplichtingen of toezeggingen van de Staat, worden aangetast. Het verlagen of het verwerpen van een begrotingspost gebaseerd op deze publiek- of privaatrechtelijke verplichting of toezegging kan daarom leiden tot ongewenste situaties.

Bij het afleggen van verantwoording over het gevoerde financieel beheer en bestuur wordt een aparte procedure gevolgd. De minister legt via jaarverslagen, de indenniteitswetprocedure en decharge, comptabele ministeriële verantwoordelijkheid af. In de praktijk vertoont de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid, met name aan het slot van de procedure, overlap met de politieke ministeriële verantwoordelijkheid: de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid wordt doorgaans gesanctioneerd met politieke sancties.

De betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting wordt vormgegeven binnen de begrotingscyclus. Het parlement is op vaste momenten betrokken bij de vaststelling en uitvoering van en verantwoording over de begroting. In de verschillende fases is het parlement betrokken bij de besluitvorming over de begroting door het vaststellen van de begrotingswetten, de suppletoire begrotingen en de slotwetten. Naast deze formele betrokkenheid is het parlement ook materieel betrokken bij de besluitvorming over de begroting, via de budgettaire nota's en recentelijk ook via het Stabiliteitsprogramma.

In de politieke praktijk is de mate waarin het parlement invloed uit kan oefenen op de begrotingswetgeving beperkt. Het parlement kan de uitgaven die voortvloeien uit wetgeving, regelingen, besluiten en overeenkomsten niet beïnvloeden bij de vaststelling van de begroting. Het 'ijzeren pakket' beslaat ongeveer 95% van de begroting. Dit betekent dat de ruimte van de Tweede Kamer om de uitgaven op een alternatieve manier te besteden bij de begrotingsbehandeling gering is. Wel kan het parlement aangeven het niet eens te zijn met de (hoogte van) de uitgaven die volgen uit de verplichtingen, door middel van het indienen van een motie of een amendement.

Bovendien zijn voor het eerst de begrotingsregels wettelijk vastgelegd in de Wet HOF waardoor het parlement gebonden is aan de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid. Tegelijk is het parlement gebonden aan de Europese begrotingsregels die sinds 2010 aanzienlijk zijn aangehaald en eisen stellen aan de nationale begroting. Deze eisen hebben zowel betrekking op de begrotingsprocedure, de inhoud van de begroting als de omvang van de begroting. Daarnaast heeft het parlement geen budgetrecht over alle uitgaven van de collectieve sector. De premie-gefinancierde sectoren zijn uitgezonderd van het budgetrecht, waardoor het parlement ten aanzien van deze sectoren een minder goede informatiepositie heeft en voor de controle en verantwoording over de uitgaven in deze sectoren andere normen gelden.

Ook is er een verschil in de mate waarin de Tweede Kamer en de Eerste Kamer invloed uitoefenen op de begroting en het begrotingsbeleid. Dit verschil is niet alleen gelegen in de verschillende bevoegdheden, de Eerste Kamer kan de begroting alleen maar verwerpen of goedkeuren, maar ook in de rol die beide Kamers innemen met betrekking tot de controle van het regeringsbeleid. Het politieke primaat wordt geacht te liggen bij de Tweede Kamer.²⁴³ De invloed van de Eerste Kamer op de begroting is dan ook beperkt, maar niet zonder betekenis. Het vaststellen van de begrotingswet is van principiële betekenis voor het parlement en heeft een legitimerende werking. De wetsvorm garandeert de (democratische) betrokkenheid van het parlement bij de besteding van de middelen. De volksvertegenwoordiging en dus ook de Eerste Kamer moet kunnen instemmen met de door de bevolking opgebrachte middelen. De laatste jaren laat de Eerste Kamer bovendien zien specifiek aandacht te hebben voor begrotingszaken en haar budgetrecht.

3.4 BETEKENISVOLLE PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID

Het budgetrecht waarborgt democratische betrokkenheid bij de besluitvorming over de begroting. De burgers die de middelen hebben opgebracht dienen via de volksvertegenwoordiging mee te kunnen praten over hoe deze middelen worden besteed. De betrokkenheid bij de begroting dient dan ook betekenisvol te zijn.²⁴⁴ Dat wil zeggen dat het parlement wezenlijke invloed uit moet kunnen oefenen op de besluitvorming over de begroting en op wel-

243 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 37.

244 Deze term is ontleend aan Kristić 2012. De auteur bezigt deze term in verband met de parlementaire invloed bij de inzet van de krijgsmacht. Volgens de auteur eist democratisch bestuur dat 'de volksvertegenwoordigers namens het volk in ieder geval de mogelijkheid moeten hebben om deel te nemen aan het besluitvormingsproces opdat ze betekenisvolle invloed kunnen uitoefenen op het concrete besluit.' Kristić 2012, p. 34-35.

ke wijze de middelen worden besteed.²⁴⁵ Het parlement stemt niet alleen in met de uitgaven maar houdt de regering ook verantwoordelijk voor de uitgaven en kan in het uiterste geval het vertrouwen opzeggen in de betreffende minister of het gehele kabinet. Het parlement heeft dus zowel een medebestemmende als een controlerende rol bij de uitoefening van het budgetrecht waarbij de directe verantwoordingsrelatie tussen het parlement en de regering centraal staat.

Betekenisvolle betrokkenheid bij de besluitvorming over de begroting vindt ten eerste plaats door middel van het formele budgetrecht, zoals neergelegd in artikel 105 Grondwet. Het parlement oefent invloed uit op de begroting door vooraf de uitgaven goed te keuren bij wet (autorisatie). In het verlengde hiervan oefent het parlement ook invloed uit op de verdeling van de middelen, waarmee het parlement een afweging kan maken tussen de uitgaven (allocatie). Vervolgens controleert het parlement de uitgaven (aan de hand van de door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening) en houdt het de regering dan wel minister verantwoordelijk voor de gedane uitgaven (controle en verantwoording). Tijdens de begrotingsuitvoering zal het parlement bovendien de uitgaven moeten autoriseren die niet waren voorzien tijdens de vaststelling van de begroting door in te stemmen met een supplettoire begrotingswet. Het parlement geeft invulling aan de parlementaire zeggenschap over de begroting door gebruik te maken van de bevoegdheden die het heeft in het kader van zijn medewetgevende en controlerende taken. De formele betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting vindt plaats op vaste tijdstippen in de begrotingscyclus.

De zeggenschap van het parlement over de begroting bij het vaststellen van de begrotingswet wordt door verschillende factoren begrensd. In de praktijk vindt de zeggenschap over de begroting dan ook op andere manieren plaats. Zo is het parlement betrokken bij de besluitvorming over de begroting aan de hand van budgettaire nota's, maar ook in een doorlopend debat met de regering. Het gebruik van dit materiële budgetrecht moet garanderen dat het parlement toch invloed uit kan oefenen op de besteding van de middelen en moet voorkomen dat het parlement ten tijde van de vaststelling van de begrotingswet voor voldongen feiten komt te staan.²⁴⁶ Dit materiële budgetrecht is volgens de Raad van State dan ook ruimer dan het formele budgetrecht alleen.²⁴⁷

245 Volgens Van der Pot/Elzinga e.a. gaat het Nederlandse democratiebegrip ervan uit dat 'het volk een beslissende stem heeft in de wijze waarop [...] overheidsgezag wordt uitgeoefend'. Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 175.

246 Zie paragraaf 2.13.8.

247 Voorlichting Raad van State 2013, p. 5-6..

Het materiële budgetrecht heeft betrekking op hoe het parlement toepassing geeft aan het budgetrecht in de politieke praktijk. Het materiële budgetrecht wordt in eerste instantie uitgeoefend op grond van artikel 68 Grondwet, het recht op informatie en het recht van het parlement om in debat te treden met de regering. Het materiële budgetrecht kan altijd worden toegepast gedurende de begrotingscyclus.²⁴⁸

Uitoefening van het materiële budgetrecht houdt meer in dan alleen het informeren van het parlement. Het parlement moet de mogelijkheid hebben om al dan niet in te stemmen met de uitgaven, stilzwijgend of uitdrukkelijk.²⁴⁹ Materiële instemming is echter geen voldoende voorwaarde voor de uitoefening van het budgetrecht, achteraf zal het parlement altijd formeel moeten instemmen met de uitgaven via een (suppletoire) begrotingswet. Het is uiteindelijk het parlement dat, binnen de formele kaders van het budgetrecht, de grenzen van dit materiële budgetrecht bepaalt.²⁵⁰

Betekenisvolle betrokkenheid houdt dus niet alleen in dat het parlement op vaste momenten betrokken is bij de begroting, maar ook dat het te allen tijde in debat kan treden met de regering over het beleid, een opinie kan vormen over dat beleid en het beleid kan corrigeren of bijsturen wanneer het dat nodig acht. In het uiterste geval kan het parlement het beleid van de regering sanctioneren door het opzeggen van het vertrouwen in de betreffende minister of het kabinet.

3.5 CONCLUSIE

Met dit hoofdstuk is inzicht gegeven in het budgetrecht, het karakter, de omvang en de betekenis ervan in het huidige parlementaire stelsel. Het budgetrecht is grondwettelijk verankerd in artikel 105 Grondwet en waarborgt democratische betrokkenheid bij de besluitvorming over de begroting. Artikel 105 Grondwet stelt formele eisen aan de vaststelling, indiening en controle van en verantwoording over de begroting. Volgens artikel 105 Grondwet dient de begroting jaarlijks bij wet te worden vastgesteld, door de regering en het parlement gezamenlijk, dient de begroting te worden ingediend op een vast tijdstip, leggen de ministers verantwoording af aan het parlement voor het gevoerde financieel beheer en bestuur (comptabele ministeriële verantwoordelijkheid) en wordt de begroting gecontroleerd door het parlement aan de hand van de door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening.

248 Voorlichting Raad van State 2013, p. 6.

249 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 837, nr. 4, p. 3 (Advies RvS zesde wijziging CW 2001). Zie paragraaf 2.13.8. In crisissituaties zal dit echter niet altijd mogelijk zijn, zie paragraaf 2.13.

250 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 837, nr. 4, p. 4 (Advies RvS zesde wijziging CW 2001).

Aan de grondwettelijke verankering van het formele budgetrecht is een lange machtsstrijd tussen de regering en het parlement vooraf gegaan waarin het parlement het budgetrecht in fases heeft veroverd (hoofdstuk 2). Deze machtsstrijd heeft geresulteerd in de totstandkoming van een aantal begrotingsbeginselen die eisen stellen aan de begroting. Deze beginselen vullen artikel 105 Grondwet verder in en zijn deels gecodificeerd in de Comptabiliteitswet. Door tegemoet te komen aan deze formele begrotingsbeginselen wordt het parlement in staat gesteld de uitgaven van te voren te autoriseren, een afweging te maken tussen en binnen de begrotingsposten en de uitgaven te controleren in het kader van de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid. Het budgetrecht weerspiegelt dan ook de drie kernfuncties van de begroting: de autorisatie-, allocatie- en controle en verantwoordingsfunctie. Om deze functies te kunnen vervullen en om wezenlijke invloed uit te kunnen oefenen op de besluitvorming over de begroting dient het parlement betekenisvol betrokken te zijn bij deze besluitvorming, zowel via het formele budgetrecht, op vaste tijdstippen, als via het materiële budgetrecht, doorlopend en gedurende de begrotingscyclus. Materiële betrokkenheid is van belang om te voorkomen dat het parlement bij de vaststelling van de begrotingswetten voor voldongen feiten komt te staan.

In het volgende hoofdstuk zal uitgebreid worden stilgestaan bij het Europees economisch bestuur. In de hoofdstukken 5 en 6 wordt vervolgens ingegaan op de gevolgen hiervan voor de besluitvorming over de begroting en de betekenisvolle betrokkenheid van het parlement daarbij.

4.1 INLEIDING

De lidstaten van de EU zijn onderworpen aan Europese regelgeving met betrekking tot hun nationaal economisch en budgettair beleid. Het toezicht op en de coördinatie van het nationaal economisch en budgettair beleid is het Europees economisch bestuur. Als lid van de EMU is Nederland onderworpen aan een nog strenger regime ten aanzien van het economisch en budgettair beleid. De lidstaten van de EMU delen immers een munt: de euro. Sinds de eurocrisis in 2010 uitbrak is het Europees economisch bestuur aanzienlijk versterkt om te voorkomen dat een dergelijke crisis nog eens kan gebeuren. De maatregelen die zijn genomen raken echter aan gevoelige materie. Van oudsher is het economisch en budgettair beleid een bevoegdheid van de nationale lidstaten, mede omdat de middelen op nationaal niveau worden opgehaald (zie hoofdstuk 2). In dit hoofdstuk wordt gezien in hoeverre de regels van het Europees economisch bestuur invloed hebben en eisen stellen aan het economisch en budgettair beleid van de lidstaten en in hoeverre dit raakt aan de mogelijkheid van nationale lidstaten om, binnen bepaalde in de Europese verdragen neergelegde grenzen, hun eigen nationaal economisch en budgettair beleid vorm te geven. In hoofdstuk 5 en 6 zal vervolgens worden gezien hoe deze regels het Nederlandse begrotingskader en besluitvorming over de begroting beïnvloeden en in hoeverre dit invloed heeft op de mogelijkheden van het parlement om de besluitvorming over de begroting te beïnvloeden.

In paragraaf 4.2 zal kort de totstandkomingsgeschiedenis van de EMU en de aanloop en reactie op de eurocrisis worden geschetst. Dit geeft inzicht in de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de verankering van de EMU, de uitgangspunten van de EMU en de veranderingen die de EMU heeft ondergaan naar aanleiding van de eurocrisis. Daarnaast worden ook enkele bredere gevolgen van het vernieuwde Europees economisch bestuur geschetst, zoals de invloed op het sociale beleid in de lidstaten en de invloed op de constitutionele balans op EU-niveau en de invloed op de verhoudingen tussen het centrale EU-niveau en de lidstaten met betrekking tot het economisch en budgettair beleid. In paragraaf 4.3 wordt vervolgens in detail stilgestaan bij de regels uit het Europees economisch bestuur. Daarbij wordt met name aandacht besteed aan de procedurele en inhoudelijke verplichtingen die hieruit volgen voor de lidstaten, de besluitvormingsprocedures op EU-niveau, de betrokkenheid van het Europees Parlement en de betrokkenheid van de nationale lidstaat, waaronder ook de nationale parlementen.

4.2 GESCHIEDENIS VAN DE EMU

4.2.1 Inleiding

De eurocrisis is de katalysator geweest voor de introductie van strengere nationale budgettaire discipline vanuit Europa. Afdwingbare budgettaire discipline voor nationale lidstaten bestaat echter al sinds de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht. In dit verdrag werden de fundamenteen gelegd voor de totstandkoming van de EMU met als uiteindelijk doel de invoering van de euro voor alle lidstaten.¹ Voordat het echter zover was is er veel discussie geweest over de invulling van een dergelijke unie. Voor het doel van dit hoofdstuk, het in kaart brengen van het Europees economisch en budgettair beleid en de verplichtingen die hieruit voortvloeien voor de lidstaten, zal niet uitputtend worden stilgestaan bij de totstandkomingsgeschiedenis van de EMU.² In deze paragraaf worden alleen enkele achtergronden gesignaleerd om meer inzicht te geven in de wijze waarop de EMU is opgezet en die relevant zijn voor het onderzoek naar de verplichtingen van de nationale lidstaten (paragraaf 4.2.2 en 4.2.3). Verder zal de EMU worden besproken zoals deze is neergelegd in het Verdrag van Maastricht en welke uitgangspunten grotendeels overeind zijn gebleven in het Verdrag van Lissabon en het Stabiliteits- en Groeipact (paragraaf 4.2.4 en 4.2.5). Als laatste zal de eurocrisis en de oorzaken (paragraaf 4.2.6), de reactie hierop (paragraaf 4.2.7) als ook de verdere plannen voor de EMU worden besproken (paragraaf 4.2.8). Daarnaast wordt kort stilgestaan bij de complexiteit van de maatregelen (4.2.9), de bredere gevolgen van de eurocrisis voor onder andere de constitutionele balans in de EU (paragraaf 4.2.10). Voordat wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 4.2.12 is kort aandacht voor de effectiviteit van de regels en de politieke dimensie (paragraaf 4.2.11).

4.2.2 Achtergronden

De EMU werd gezien als de volgende stap in de vervolmaking van het Europees economisch integratieproces na de totstandkoming van de interne markt.³ De gedachte achter de EMU was het opzetten van een monetaire unie, met één gezamenlijk monetair beleid en één gezamenlijke munt. Om een monetaire unie in stand te houden, zo werd algemeen aangenomen, was het noodzakelijk dat er ook een bepaalde mate van economische convergentie tussen de lidstaten aanwezig is.

1 Denemarken en het Verenigd Koninkrijk hebben bij het Verdrag van Maastricht een uitzondering op deze regel bedongen.

2 Uitgebreid over de totstandkomingsgeschiedenis van de EMU zie bijvoorbeeld Ungerer 1997.

3 Zie Hinarejos 2015a, p. 4 en 5.

Onder een monetaire unie wordt verstaan: het bestaan van een gezamenlijk bepaald monetair beleid met het doel gemeenschappelijke en macro-economische doelstellingen te verwezenlijken. Het bestaan van één gezamenlijke munt is niet noodzakelijk, maar de voordelen van een muntunie zijn met één gezamenlijke munt is wel optimaal.⁴ Een economische unie omvat een volledige geïntegreerde markt met een vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal, een vrije en onvervalste concurrentie, een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot mededinging, structurele veranderingen en regionaal beleid en waarbij het macro-economisch beleid wordt gecoördineerd en bindende regels voor het begrotingsbeleid van de lidstaten worden gehanteerd.⁵

De voorstanders van de oprichting van een EMU en vergaande monetaire integratie droegen daartoe verschillende argumenten aan. Het voeren van een gezamenlijk monetair beleid zou economische groei tot gevolg hebben en grotere prijsstabiliteit bewerkstelligen door middel van lage inflatie.⁶ Het hebben van een gezamenlijke munt zou daarnaast de interne markt in stand houden en optimaliseren.⁷ Een monetaire unie zou hieraan bijdragen omdat het bestaan van één wisselkoers en één munt onder andere transactiekosten, het fluctueren van wisselkoersen en speculatieve kapitaalstromen voorkomt.⁸ Een economische unie zou hieraan bijdragen, omdat de lidstaten in een interne markt te maken krijgen met het versmelten van nationale markten, waardoor het nationale handelsvermogen wordt ingeperkt en de onderlinge afhankelijkheid maakt dat negatieve ontwikkelingen in het ene land kunnen leiden tot negatieve gevolgen in andere landen (*spill over-effect*). Om deze risico's te bestrijden zou dwingende coördinatie van nationaal economische politiek (ten minste) noodzakelijk zijn.⁹

De tegenstanders van de totstandkoming van een EMU brachten niet alleen economische maar ook politieke argumenten ter tafel.¹⁰ Zo werd beargumenteerd dat ten tijde van de totstandkoming van de EMU de lidstaten niet voldoende convergentie hadden bereikt en de houdbaarheid van de EMU daarmee in gevaar kwam.¹¹ Anderen zagen in de totstandkoming van de EMU een aantasting van de nationale soevereiniteit. Niet alleen kreeg de EU een bepaalde mate van controle over het economisch beleid van de lidstaten, ook zouden de nationale lidstaten de mogelijkheid ontnomen worden om via monetair beleid, zoals het devalueren van de munt, controle uit te kunnen oefenen op het algemene economisch beleid in de lidstaten.

4 DeVroe & Wouters 1996, p. 394 en Smits 1992, p. 703 en 704.

5 Zie onder andere Smits 1992, p. 703, Geelhoed 2003, p. 745 en DeVroe & Wouters 1996, p. 393.

6 Zie voor de verschillende argumenten Craig & De Búrca 2015, p. 729-730.

7 Zie ook Barents & Brinkhorst 2012, p. 666 en Geelhoed 2003, p. 737-739.

8 Barents & Brinkhorst 2012, p. 664-665 en Geelhoed 2003, p. 737-738.

9 Barents & Brinkhorst 2012, p. 665-666 en Geelhoed 2003, p. 738-739.

10 Zie voor de verschillende politieke en economische argumenten: Craig & De Búrca 2015, p. 730.

11 Wat later ook bleek na het uitbreken van de eurocrisis.

Ook werden er economische argumenten aangedragen tegen de totstandkoming van de EMU: een munt zou tot gevolg hebben dat de prijzen zouden stijgen en ook zou het spanningen op kunnen leveren tussen de lidstaten nu de economische omstandigheden in de lidstaten verschillende cycli hadden en omdat de lidstaten niet meer de mogelijkheid hadden om wisselkoersen te laten fluctueren konden ze zich ook niet aanpassen aan de economische cycli van de andere lidstaten.

4.2.3 De introductie van de EMU: tegengestelde visies

Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw zijn er verschillende pogingen gedaan om te komen tot een vorm van monetaire samenwerking binnen de EU.¹² De fundamenteën voor de EMU zijn terug te vinden in het Verdrag van Rome uit 1957.¹³ Centraal bij de totstandkoming van de economische en monetaire unie stond de discussie over de route en de snelheid waarmee monetaire integratie zou moeten worden bereikt. Hoewel er geen twijfel bestond over het feit dat monetaire integratie een zekere mate van economische convergentie zou moeten omvatten, was men het er niet over eens wat er eerst moest komen, een monetaire unie of een economische unie.¹⁴ Het monetaire kamp, waar Frankrijk, België en de Commissie pleitbezorgers van waren, stelde dat de totstandkoming van een monetaire unie de weg zou vrijmaken voor economische en politieke convergentie. Het opbouwen van instituties zou nagenoeg automatisch moeten leiden tot een hoge mate van convergentie. Vooral Frankrijk was huiverig voor het overdragen van nationale, economische en politieke, bevoegdheden naar het centrale Europees niveau. Het economische kamp daarentegen, waar onder andere Duitsland en Nederland toe behoorden, pleitte er juist voor dat de monetaire unie het resultaat moest zijn van economische en politieke convergentie. Een hoge mate van economische convergentie zou vooraf moeten gaan aan het nemen van institutionele stappen.¹⁵ De tegenstelling tussen de monetaire en economische visie op de monetaire integratie heeft de institutionele verankering van de EMU sterk gekleurd.

Het Werner-rapport uit 1970 reflecteerde voor het eerst een gezamenlijk gevoelde noodzaak tussen de lidstaten om een economische en monetaire unie tot stand te brengen. Totstandkoming van de EMU werd voorzien in verschillende fases met uiteindelijk de introductie van één gezamenlijke munt. Er bestond echter nog wel onenigheid tussen de lidstaten over de wij-

12 Tot de oprichting van de EU in het Verdrag van Maastricht werd nog gesproken van de Europese Gemeenschap. Er is veel geschreven over de historie van de EMU vanuit verschillende perspectieven. Hierbij volsta ik met enkele literatuurverwijzingen: Ungerer 1997, Steinherr 1994, Snyder 1999 en Snyder 2011.

13 Snyder 2011, p. 688.

14 Zie over de twee tegenovergestelde visies van de 'monetaristen' en de 'economisten' o.a. Pisany Ferry 2006.

15 Ungerer 1997, p. 107-108 en p. 166 en Crockett 1994, p. 174-175.

ze waarop dit moest worden bereikt.¹⁶ Veranderende economische omstandigheden in de wereldeconomie maakten echter dat de voortgang om te komen tot nadere monetaire samenwerking werd stopgezet.¹⁷ Na verschillende pogingen om te komen tot verdere monetaire integratie – onder andere de oprichting van de ‘slang’ in 1972¹⁸ en het Europese Monetaire Stelsel (EMS) in 1979¹⁹ – bleek de weg naar het definitief oprichten van de EMU inmiddels vrij gemaakt te zijn.²⁰ De commissie Delors kreeg de opdracht om een voorstel te doen voor het in fases tot stand brengen van een economische en monetaire unie.²¹ In het in 1992 ondertekende Verdrag van Maastricht werd de EMU juridisch verankerd²² op basis van de plannen zoals neergelegd in het Delors rapport.²³ Het resultaat was een ingewikkeld compromis tussen de twee visies en uiteindelijk een asymmetrische EMU.

4.2.4 Het Verdrag van Maastricht

Hoewel de fundamenteën van de EMU – en dan met name de tweedeling tussen de economische en de monetaire unie – zoals neergelegd in het Verdrag van Maastricht grotendeels overeind zijn gebleven in het huidige Verdrag van Lissabon (in werking getreden in 2009)²⁴ heeft de eurocrisis aanzienlijke gevolgen gehad voor de opzet van de EMU.²⁵ Hierop wordt verder ingegaan in het vervolg van deze paragraaf waar uitgebreid wordt stilgestaan bij de eurocrisis en de in reactie daarop genomen maatregelen. Voor nu is het van belang om stil te staan bij de uitgangspunten zoals neergelegd in het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Lissabon.

16 Snyder 2011, p. 690. Zie ook Ungerer 1997, p. 56.

17 Onder andere de dollarcrisis in de jaren 1970 en 1971 en de oliecrisis in 1973. Zie uitgebreid hierover Ungerer 1997, p. 191-123.

18 Hiermee werd geprobeerd een multilateraal wisselkoerssysteem tot stand te brengen. Zie o.a. Ungerer 1997, p. 119-132.

19 Het EMS had tot doel het creëren van monetaire stabiliteit in de Europese Gemeenschap. Het EMS bestond uit vaste, maar aanpasbare wisselkoersen die binnen een bepaalde fluctuatiemarge werden gehouden door verplichte interventies. Deze interventies werden gepleegd door de centrale banken: coördinatie tussen de centrale banken was dan ook noodzakelijk. Het EMS nam verschillende operationele kenmerken over van de ‘slang’. Ungerer 1997, p. 158 en Pararella 1994, p. 21-28.

20 Zie Ungerer 1997, p. 56.

21 De vraag was dan ook niet meer of er een economische en monetaire unie moest komen, maar hoe deze uiteindelijk tot stand zou moeten worden gebracht. Zie daarvoor Ungerer 1997, p. 200.

22 Verdrag betreffende de Europese Unie, *PbEG* 1992, C 191 (*Trb.* 1992, 74).

23 Commissie voor de studie naar de Economische en Monetaire Unie, ‘Rapport inzake de Economische en Monetaire Unie in the Europese Gemeenschap’, gepresenteerd tijdens de Europese Raad van 26-27 juni 1989 in Madrid.

24 Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, *PbEU* 2007, C 306/1 (*Trb.* 2008, 11).

25 Zie o.a. Hinarejos 2015a en Tuori & Tuori 2014.

De tegenstelling tussen het monetaire kamp en het economische kamp was volgens Ungerer na de totstandkoming van het EMS enigszins afgezwakt,²⁶ toch was de uiteindelijke verankering van de EMU in het Verdrag van Maastricht een reflectie van een meer monetaire visie op monetaire integratie.²⁷ De EMU is asymmetrisch van aard: een centraal geleid monetair beleid en een decentraal economisch beleid. Monetair beleid wordt op het centrale Europees niveau bepaald terwijl het economisch beleid nationaal van aard is en op Europees niveau wordt gecoördineerd.

In het Verdrag van Maastricht werd erkend dat er een bepaalde mate van convergentie tussen de lidstaten moest zijn bereikt voordat ze lid konden worden van de EMU en een gezamenlijk monetair beleid konden voeren. De lidstaat diende daarom te voldoen aan bepaalde convergentiecriteria. Deze criteria zijn nog steeds van toepassing op lidstaten die lid willen worden van de EMU en zijn uitgewerkt in Protocol nr. 13 betreffende de convergentiecriteria. De criteria houden in dat sprake moet zijn van lage inflatie, houdbare overheidsfinanciën – waaronder het vermijden van buitensporige tekorten op de nationale begroting – lage rentestanden en een stabiele wisselkoers.²⁸ Dit komt ook tot uiting in de beginselen die ten grondslag liggen aan de EMU: stabiele prijzen, gezonde overheidsfinanciën en monetaire condities en een houdbare overheidsbalans (artikel 119 lid 3 VWEU). Het oordeel of een lidstaat voldoet aan de criteria wordt aan het politieke oordeel van de Raad van Ministers van de Europese Unie (Raad) overgelaten. In het Verdrag van Maastricht werd tot doel gesteld dat alle lidstaten van de EU uiteindelijk de euro zouden invoeren en zich dus zouden ontwikkelen richting de convergentiecriteria.²⁹

4.2.4.1 Totstandkoming van de EMU in drie fases

De EMU werd tot stand gebracht in drie fases. De eerste fase was onder andere gericht op de voltooiing van de interne markt, toenemende coördinatie van en onderling toezicht op het monetair en economisch beleid van de lidstaten en het bewerkstelligen van wisselkoersstabiliteit. Inwerkingtreding was voorzien op 1 juli 1990. De tweede fase trad in werking op 1 januari 1994.

26 Volgens Ungerer begon er steeds meer begrip te komen voor het standpunt dat institutionele verankering van de monetaire unie en convergentie sterk van elkaar afhankelijk waren. Ungerer 1997, p. 166 en 204.

27 Zie ook Hinarejos 2015a, p. 15 en Snyder 2011, p. 687. Crockett beargumenteert dat ten tijde van de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht het algemeen aangenomen werd dat economische convergentie vooraf diende te gaan aan monetaire integratie. De vraag was alleen in hoeverre economische convergentie noodzakelijk was. Volgens Crockett waren de destijds in het Verdrag van Maastricht neergelegde convergentiecriteria niet voldoende om succesvolle monetaire integratie te garanderen. Crockett 1994, p. 176-183.

28 De noodzaak om deze criteria na te leven is neergelegd in artikel 140 VWEU.

29 Zowel het Verenigd Koninkrijk als Denemarken hebben beide in een zogenoemd *opt out*-protocol bedongen dat de laatste fase van de EMU niet op hun van toepassing is ook al voldoen ze aan de convergentiecriteria.

Het doel van de tweede fase was om naast de convergentie van nationale economieën van de lidstaten een stabiele macro-economische omgeving tot stand te brengen die de introductie van de euro mogelijk maakte.³⁰

In de tweede fase werd het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) opgezet en werd het Europees Monetair Instituut opgericht, de voorloper van de Europese Centrale Bank (ECB). Het Europees Stelsel van Centrale Banken – bestaande uit alle nationale centrale banken en de ECB – is belast met het uitvoeren van het monetaire beleid in de Unie en heeft als belangrijkste doel het bewaken van prijsstabiliteit.³¹ De ECB verving het Europees Monetair Instituut op 1 juni 1998 en werd als onafhankelijke centrale bank verantwoordelijk voor het uitvoeren van monetair beleid voor de eurozone. Het monetaire beleid werd vanaf dat moment op centraal Europees niveau bepaald en uitgevoerd.³²

Als consequentie zouden de lidstaten die lid zouden worden van de EMU hun monetaire soevereiniteit verliezen. Dit veroorzaakte in Nederland een debat of het Verdrag van Maastricht niet in strijd was met artikel 106 van de Grondwet ('De wet regelt het geldstelsel'). Volgens Heringa was dit het geval. Artikel 106 Grondwet was volgens hem juist in de Grondwet opgenomen om te voorkomen dat de Nederlandse valuta met een gewone meerderheid zou kunnen worden afgestemd.³³ Goedkeuring van het Verdrag van Maastricht vereiste daarom een twee derde meerderheid zoals voorgeschreven in artikel 91 lid 3 Grondwet. Anderen betoogden om verschillende redenen echter dat dit niet het geval was.³⁴ Zo betoogde Kortmann dat artikel 106 Grondwet slechts een competentieverdeling binnen de nationale rechtsorde op het oog heeft. Dat het verdrag de bevoegdheid van de wetgever beperkt – namelijk dat de wetgever wetgeving moet maken in het licht van de Europese regelgeving – betekent niet dat het verdrag ook in strijd is met dit artikel.³⁵ Ook de regering was niet van mening dat het Verdrag van Maastricht een afwijking van artikel 106 Grondwet inhield.³⁶ Het parlement sloot zich hierbij aan en keurde het verdrag met een gewone meerderheid goed.³⁷

Voor wat betreft het economisch beleid, waaronder ook het begrotingsbeleid valt, voorzag het verdrag in een gedecentraliseerd beleid en was intergouvernementeel van karakter. Economisch beleid omvat alle maatregelen genomen door overheden gericht op de allocatie, stabilisatie en redis-

30 Chalmers 2006, p. 525.

31 Artikelen 282 t/m 284 VWEU.

32 Dit komt tot uiting in artikel 3 lid 1 VWEU: 'De Unie is exclusief bevoegd op de volgende gebieden: (...) c. het monetaire beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben (...)'.
 33 Heringa 1992, p. 750-751.

34 Zie de verschillende reacties op het artikel van Heringa in de *NJB* van Kortmann, Sewandono en Besselink. *NJB* 1992, p. 862-865.

35 Dan, zo luidt zijn stelling, zouden de inmiddels al goedgekeurde verdragen ook in strijd zijn met andere grondwetsartikelen. Kortmann 1992, p. 862.

36 *Handelingen I* 1980/81, nr. 10, p. 238.

37 Wet van 17 december 1992, *Stb.* 1992, 692.

tributie van middelen.³⁸ De lidstaten bleven verantwoordelijk voor hun eigen nationaal economisch beleid, voor de implementatie en deels ook voor de formulering ervan, maar coördinatie van nationaal economisch en begrotingsbeleid en multilateraal toezicht op de nationale begrotingen vond op centraal Europees niveau plaats door de Commissie en de Raad (in dit geval de Raad Economische en Financiële zaken (Ecofin) bestaande uit ministers van Economische Zaken en/of Financiën van de lidstaten). Dit uitgangspunt is ook in het Verdrag van Lissabon in stand gehouden en is neergelegd in de artikelen 119 tot en met 126 VWEU.

Het economisch beleid van de lidstaten wordt gecoördineerd in de Raad (artikel 121 VWEU) aan de hand van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid. De Raad ziet op basis van de evaluaties van de Commissie toe op het economisch beleid van de lidstaat, of dit in overeenstemming is met de globale richtsnoeren en of het de goede werking van de EMU niet in gevaar brengt. Dit is de zogenoemde multilaterale toezichtprocedure. De globale richtsnoeren en de multilaterale toezichtprocedure zijn gebaseerd op de open coördinatiemethode. Deze methode voorziet onder andere in *peer review*, *benchmarking* en evaluaties.³⁹ De nadruk ligt op het leren van elkaar door middel van *best practises* en het bereiken van consensus met als doel het creëren van convergentie richting EU-brede doelen.⁴⁰ Deze methode omvat ‘zachte’ manieren voor het afdwingen van de coördinatie en convergentie. Dit wordt ook wel aangeduid als *soft law*. Hoewel de term *soft law* een brede term is die voor verschillende doelen wordt ingezet, houdt *soft law* volgens Trubek, Cottrell en Nance in ieder geval in dat deze processen een bepaald normatief effect hebben zonder juridisch bindend te zijn.⁴¹ Dat de open coördinatiemethode wordt ingezet op het terrein van het economisch beleid is niet verwonderlijk. De open coördinatiemethode wordt met name gebruikt bij politiek gevoelige en complexe beleidsterreinen waarbij een hoge mate van onzekerheid is over op welke manieren het beste resultaat kan worden bereikt.⁴² Economisch beleid is bij uitstek een politiek gevoelig beleidsterrein dat raakt aan herverdelingsvraagstukken en veelal vraagt om flexibiliteit en oog voor diversiteit.

Als voordelen voor het gebruik van *soft law* worden in de literatuur verschillende argumenten naar voren gebracht. Zo kan door het gebruik van *soft law* de coördinatie tussen lidstaten worden bevorderd zonder dat het ten koste hoeft te gaan aan de soevereiniteit van de lidstaat. Bovendien is *soft law* flexibel als juridisch niet-bindend instrument en kunnen de afspraken aan de hand van de omstandigheden worden aangepast. Ook kan het worden

38 Bieber 2014, p. 87.

39 Ambtenbrink & Den Haan 2003, p. 1079.

40 Ter Haar 2012, p. 35.

41 Trubek, Cottrell & Nance 2006, p. 65. Zie ook Ter Haar 2012, p. 26 met verdere verwijzingen.

42 Trubek, Cottrell & Nance 2006, p. 78.

gebruikt om tegemoet te komen aan diversiteit en om de inzet van een lidstaat aan te passen aan de specifieke situatie in een land.⁴³

Dat de lidstaten hun economisch beleid coördineren is voor het eerst in het Verdrag van Lissabon gecodificeerd (artikel 2 lid 3 VWEU). De precieze aard van de in het Verdrag van Lissabon gecodificeerde coördinatiebevoegdheid is echter nergens gedefinieerd en daarom niet helemaal duidelijk.⁴⁴ Volgens Hinarejos is het echter wel duidelijk dat de EU op dit terrein geen wetgevende bevoegdheden heeft en de lidstaten dan ook niet juridisch kan binden.⁴⁵ Volgens ter Haar heeft *soft law* daarentegen wel een juridisch bereik (*'scope'*), omdat het bepaalde verwachtingen creëert met betrekking tot toekomstig gedrag en naleving, met als resultaat dat *soft law* wel juridische en praktische effecten heeft.⁴⁶

Het economisch beleid voorziet verder in regels met betrekking tot de financiering van het begrotingstekort. Deze regels zijn neergelegd in de artikelen 123, 124 en 125 VWEU. Deze verboden moeten ervoor zorgen dat de marktwerking in tact blijft zodat de lidstaten zich marktconform gedragen en het gevaar van *moral hazard* wordt geminimaliseerd.⁴⁷ De lidstaten blijven verantwoordelijk voor het voeren van hun eigen economisch beleid. Wanneer ze zich niet conform de in het verdrag neergelegde regels omtrent het economisch beleid zouden gedragen, bijvoorbeeld wanneer ze te hoge overheidsstekorten zouden oplopen, zouden ze zelf geconfronteerd dienen te worden met de financiële gevolgen.⁴⁸ Naarmate de markten minder vertrouwen hebben in de lidstaten omdat ze de verdragsregels overtreden betekent dit dat de overheden hogere rentes betalen op hun staatsleningen. Dit houdt in dat de markten ook een onderscheid zouden moeten maken tussen de verschillende lidstaten binnen de EMU.⁴⁹ In het uiterste geval betekent dit dat lidstaten dus ook failliet kunnen gaan. Dit zou de lidstaten dwingen om zich aan de verdragsregels te houden.⁵⁰

43 Trubek, Cottrell & Nance 2006, p. 73 en 74. Trubek e.a. noemen ook nog andere redenen die in de literatuur naar voren worden gebracht waarom *soft law* de voorkeur heeft boven *hard law*.

44 Zie uitgebreid Bieber 2014.

45 Hinarejos 2015a, p. 6.

46 Ter Haar 2012, p. 26.

47 Een *moral hazard*, letterlijk vertaald moreel risico, duidt erop dat een lidstaat zich risicovoller gaat gedragen als het niet geconfronteerd zal worden met de gevolgen van zijn gedrag. De zekerheid dat een lidstaat een beroep kan doen op andere lidstaten of de EU om gefinancierd te worden heeft tot gevolg dat een lidstaat eerder geneigd is een minder gedisciplineerd begrotingsbeleid te voeren en zich risicovoller te gedragen.

48 Geelhoed 2003, p. 762.

49 Het ontstaan van de eurocrisis was deels te wijten aan het feit dat de markten te weinig onderscheid maakten tussen de verschillende lidstaten. Zie daarvoor verder paragraaf 4.2.6.

50 De gebeurtenissen die hebben geleid tot de eurocrisis laten zien dat dit in de praktijk echter niet het geval was. Zie paragraaf 4.2.6.

Artikel 123 VWEU houdt een verbod op ‘geldschepping via de centrale banken of de ECB’ in. Dit betekent dat centrale banken van de lidstaten of de ECB geen kredietfaciliteiten aan de lidstaten of instellingen van de Unie mogen verlenen of mogen overgaan tot het direct opkopen van staatsobligaties. Begrotingstekorten mogen alleen marktconform gefinancierd worden. In artikel 124 VWEU is het verbod op bevoorrechte toegang van communautaire en nationale overheidsinstanties tot financiële instellingen neergelegd. Artikel 125 VWEU, de zogenoemde *no-bailout* clausule, bepaalt dat zowel de EU als de lidstaten niet aansprakelijk zijn voor de verplichtingen aangegaan door een bepaalde lidstaat. In dit artikel komt het meest prominent naar voren dat de lidstaten verantwoordelijk zijn en blijven voor de financiering van hun eigen overheidstekort.⁵¹

Artikel 122 VWEU vormt echter een uitzondering op dit verbod. In artikel 122 lid 2 VWEU is bepaald dat een lidstaat in geval van een natuurramp of een buitengewone gebeurtenis die buiten de macht van de lidstaat valt onder strikte voorwaarden financiële bijstand van de EU kan verkrijgen.⁵² In het eerste lid van artikel 122 VWEU is daarnaast nog een ‘crisiscompetentie’⁵³ voor de Raad opgenomen om in ‘een geest van solidariteit’ tussen de lidstaten ‘passende maatregelen’ vast te stellen wanneer zich bij de voorziening van bepaalde producten ‘ernstige moeilijkheden’ voordoen. Deze bevoegdheid van de Raad is bijvoorbeeld toegepast ten tijde van de oliecrisis in de jaren zeventig van de vorige eeuw door dit lid te gebruiken als rechtsbasis voor het nemen van maatregelen die ervoor moesten zorgen dat de EU verzekerd was van aardolie.⁵⁴

Voor niet eurolanden geldt overigens een andere bepaling: artikel 143 VWEU. Artikel 143 VWEU voorziet in de mogelijkheid om niet eurolanden financiële bijstand te verlenen in het geval deze landen problemen ondervinden in hun betalingsbalans. Wanneer de Raad op aanbeveling van de Commissie besluit tot het verlenen van deze ‘wederzijdse bijstand’ stelt de Raad richtlijnen op of neemt besluiten die de voorwaarden en de wijze van toepassing van de steun bepalen.

Omdat men niet volledig op de markten wilde vertrouwen voor het afdwingen van begrotingsdiscipline werden in het Verdrag van Maastricht ook regels geïntroduceerd met betrekking tot de omvang van de begroting: de lidstaten moesten buitensporige tekorten – een groter overheidstekort dan 3% van het bbp en een overheidsschuld van meer dan 60% van het bbp – vermijden.⁵⁵

51 Over dit uitgangspunt is naar aanleiding van de eurocrisis en de genomen maatregelen echter twijfel gaan bestaan. Zie paragraaf 4.2.7.1.

52 Artikel 143 lid 2 VWEU behelst een soortgelijke bepaling. Dit artikel is echter alleen van toepassing op lidstaten die niet lid zijn van de EMU en de euro nog niet hebben ingevoerd.

53 Geelhoed 2003, p. 774.

54 Geelhoed 2003, p. 774.

55 Verschillende economen zijn echter van mening dat de 3%- en 60%-regel abitair zijn. Zie o.a. De Grauwe 2016, p. 148.

Deze regels zouden pas vanaf de derde fase bindend zijn, maar om in aanmerking te komen voor de derde fase, de introductie van de euro, moest elke lidstaat al in de tweede fase, vanaf 1994, voldoen aan de convergentiecriteria waar de referentiewaarden voor het overheidstekort en de overheidsschuld onderdeel van uitmaakten.

Vanaf de derde fase, die in werking trad op 1 januari 1999, dienden de lidstaten buitensporige tekorten daadwerkelijk te vermijden. Dit verbod op buitensporige tekorten is neergelegd in artikel 126 VWEU. De referentiewaarden, de cijfermatige regels van 3% en 60%, zijn uitgewerkt in het Protocol nr. 12 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten. Buitensporige tekorten worden afgedwongen door middel van *hard law*. Dit betekent dat er sprake is van bindende regels en sancties.⁵⁶

Deze cijfermatige regels werden dus, anders dan het economisch beleid, afgedwongen door middel van *hard law*. Hiertegen bestond weinig weerstand omdat deze regels niet direct raken aan de allocatie van de middelen. Cijfermatige regels schrijven in principe alleen het resultaat voor.⁵⁷ Terwijl economische beleidsbeslissingen – met behulp van welke maatregelen kan het doel worden bereikt – veelal wel direct betrekking (kunnen) hebben op de allocatie van de middelen in een lidstaat. Dit raakt aan de directe relatie tussen de regering en de burgers (of: de vertegenwoordiging daarvan, het parlement) en vergt daarom een grotere mate van democratische legitimatie dan cijfermatige regels,⁵⁸ waarin op dit moment niet is voorzien op Europees niveau.⁵⁹ Bovendien kan deze democratische legitimatie eigenlijk alleen op nationaal niveau worden gezocht, in ieder geval zolang de nationale middelen op nationaal niveau worden opgebracht (zie verder paragraaf 4.2.10).⁶⁰

De buitensporige tekortprocedure ziet op het zo snel mogelijk terugbrengen van de overheidsfinanciën onder de referentiewaarden door middel van het vaststellen van de termijn – door de Raad – waarbinnen het tekort dient te worden gecorrigeerd. Doet de lidstaat – kort gezegd – onvoldoende om het tekort binnen de termijn te reduceren dan kunnen sancties volgen. Sancties verschillen van het openbaar maken van bepaalde informatie tot het opleggen van boetes.⁶¹ Aan de effectiviteit van het opleggen van boetes wordt in de literatuur overigens getwijfeld. Het opleggen van boetes, die kunnen oplopen tot miljarden euro's, aan een land dat de overheidsfinanciën niet op orde heeft heeft immers iets paradoxaals.⁶² Het opleggen van boetes aan lidstaten die economisch in een recessie verkeren doen volgens Adamski dan ook meer kwaad dan goed.⁶³ Volgens Chalmers is het boven-

56 Trubek, Cottrell & Nance 2006, p. 83.

57 Hoewel dit indirect natuurlijk wel gevolgen kan hebben voor de herverdeling van middelen in een lidstaat, maar deze beslissing wordt dan in handen gelegd van de lidstaat.

58 Zie hiervoor Hinarejos 2015a, p. 69.

59 Zie Dawson & De Witte 2013, p. 827, Crum 2013, De Streel 2015, p. 90-92.

60 Zie ook Tuori & Tuori 2014, p. 209 en Cuyvers 2013, p. 415 e.v.

61 Deze procedure wordt verder uitgewerkt in paragraaf 4.3.3.5.

62 Zie ook Chalmers, Davies & Monti 2014, p. 750.

63 Adamski 2012, p. 1347.

dien moeilijk denkbaar dat overheden – vertegenwoordigd in de Raad – bereid zijn om elkaar zulke hoge boetes op te leggen dan wel dat de burgers bereid zijn dergelijk boetes te betalen.⁶⁴

In 1998 werden elf lidstaten⁶⁵ geacht te voldoen aan de convergentiecriteria en in deze landen werd in 2002 de euro geïntroduceerd.⁶⁶ Op dit moment zijn negentien landen lid van de EMU.⁶⁷

4.2.4.2 *Het Stabiliteits- en Groeipact*

De lidstaten bleken al in de tweede fase van de totstandkoming van de EMU moeite te hebben met het bereiken van een overheidstekort van maximaal 3% bbp. Onder andere om te voorkomen dat de monetaire unie zou worden ondermijnd – centraal stond ten slotte de gedachte dat gezonde overheidsfinanciën, vertaald in de 3%- en 60%-norm, bijdragen aan de prijsstabiliteit – zou de begrotingsdiscipline nog strakker moeten worden aangehaald. De procedure zoals neergelegd in het verdrag, neergelegd in het huidige artikel 126 VWEU, zou onvoldoende effectief zijn om de begrotingsdiscipline te garanderen. Het sanctiemechanisme bij de constatering van het bestaan van een buitensporig tekort is namelijk afhankelijk van (kort gezegd) het politieke oordeel van de Raad. Daarnaast wordt het oordeel over het al dan niet bestaan van een buitensporig tekort onttrokken aan het zicht van het Hof van Justitie EU (artikel 126 lid 10 VWEU).⁶⁸

Om een bepaalde mate van flexibiliteit in de toepassing ervan weg te nemen kwam in 1996 het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) tot stand, bestaande uit twee verordeningen en een resolutie.⁶⁹ Het pact bestaat uit een preventieve en een correctieve arm. In de preventieve arm (ook wel de *early warning*-procedure genoemd) werd geprobeerd strengere begrotingsdiscipline te bereiken door het introduceren van een middellange termijn doelstelling van evenwicht of een overschot waar de lidstaten naar zouden moeten streven. Bovendien werd strakkere controle op de begrotingen van de nationale lidstaten geïntroduceerd door de lidstaten regelmatig te laten rapporteren

64 Chalmers, Davies & Monti 2014, p. 750.

65 België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Spanje.

66 Op 1 januari 1999 werd de euro geïntroduceerd. In 2002 werden de eurobiljetten en munten in roulatie gebracht.

67 Dit zijn: België, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slowakije en Spanje.

68 Zie Geelhoed 2003b, p. 43-44.

69 Verordening (EG) 1466/97 van de Raad van 7 juni 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, *PbEG* 1997 L 209/1 en Verordening (EG) 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten *PbEG* 1997 L 209/6 met corrigendum in *PbEG* 1998 L 46/20 en resolutie van de Europese Raad van 17 juni 1997 over het Stabiliteits- en Groeipact, *PbEG* 1997 C 236/1.

over de overheidsfinanciën zodat eventueel eerder actie kon worden ondernomen met betrekking tot de 3%-norm. In de correctieve arm, de buitensporige tekortprocedure, werd geprobeerd strengere begrotingsdiscipline af te dwingen door een strakkere toepassing van de procedure dan neergelegd in het verdrag. Ten eerste door de vaststelling van harde termijnen waarbinnen tegemoet diende te worden gekomen aan de aanbevelingen en aanmaningen die op basis van de verdragen konden worden gericht aan lidstaten in de buitensporige tekortprocedure en ten tweede door een meer nauwkeurige omschrijving van de sancties uit het verdrag.⁷⁰ Dit moest garanderen dat het afdwingen van de begrotingsdiscipline meer 'automatisch' werd. Er werd een *one-size-fits-all*-aanpak voor het afdwingen van begrotingsdiscipline geïntroduceerd ongeacht de economische verschillen in de lidstaten.⁷¹

In 2004 bleek echter dat de discretionaire ruimte voor de Raad bij het toepassen van de buitensporige tekortprocedure niet was verdwenen. De toepassing van de regels van het Stabiliteits- en Groeipact was uiteindelijk afhankelijk van politieke overeenstemming in de Raad. In een strijd tussen de Commissie en de Raad over de toepassing van (het sanctiemechanisme van de) buitensporige tekortprocedure, bleek de Raad uiteindelijk aan het langste eind te trekken.⁷² De Raad schortte, tegen het advies van de Commissie in, de buitensporige tekortprocedure tegen Frankrijk en Duitsland op, terwijl de Commissie juist nadere maatregelen wilde nemen tegen deze landen omdat ze de regels hadden overtreden.⁷³ In 2005 volgde een hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact.⁷⁴ Er werd meer ruimte gecreëerd voor de specifieke situatie van de lidstaten zodat de *one-size-fits-all*-strategie die ten grondslag lag aan het originele Stabiliteits- en Groeipact naar de achtergrond verdween.⁷⁵ Hiermee werd de discretionaire bevoegdheid van de

70 Geelhoed 2003b, p. 44.

71 Voor de verschillende argumenten voor en tegen het Stabiliteits- en Groeipact en een weging daarvan zie onder andere Geelhoed 2003b.

72 Zie uitgebreid: Heipertz & Verdun 2010, p. 154-173.

73 De zaak werd voorgelegd aan het Hof van Justitie. Het Hof oordeelde, kort gezegd, dat de Raad de procedure mocht opschorten. HvJ EU 13 juli 2004, C-27/04 (*Commissie/Raad*). Chalmers 2006, p. 535.

74 De hervorming werd tot stand gebracht door een tweetal verordeningen: Verordening (EG) 1055/2005 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, *PbEU* 2005 L174/1 en Verordening (EG) 1056/2005 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, *PbEU* 2005 L 174/5.

75 De belangrijkste veranderingen waren, met betrekking tot de preventieve arm, de introductie van een landenspecifieke middellange termijndoelstelling, de introductie van een aanpassingspad richting deze doelstelling en de mogelijkheid om af te wijken van deze doelstelling bij het doorvoeren van structurele hervormingen. Met betrekking tot de correctieve arm werd de mogelijkheid versoepeld om als lidstaat in aanmerking te komen voor een uitzondering, de factoren waarmee rekening moest worden gehouden bij de toets van de Commissie of een lidstaat een buitensporig tekort had werd in detail neergelegd en de deadlines werden in deze procedure werden versoepeld. Heipertz & Verdun 2010, p. 167-169.

Raad nog explicieter in het Stabiliteits- en Groeipact opgenomen en de hervorming betekende eigenlijk een ‘gematigde afzwakking’ van het Europees budgettair kader doordat de regels flexibeler werden toegepast.⁷⁶

4.2.4.3 *Hybride stelsel*

De coördinatie van het economisch en budgettair beleid vindt dus plaats in twee stadia en maakt gebruik van een hybride stelsel waarin zowel *soft law* als *hard law* elementen worden gecombineerd.⁷⁷ In het eerste stadium zijn de lidstaten onderworpen aan de multilaterale toezichtprocedure met als doel het tot stand brengen van nauwere coördinatie en convergentie richting de EU-brede doelen. Deze procedure maakt gebruik van juridisch niet-bindende *soft law* elementen. In het tweede stadium, als de eerste fase onvoldoende heeft geleid tot het behalen van deze doelen en de lidstaat buitensporige tekorten heeft opgelopen, is er sprake van toepassing van *hard law* elementen: de lidstaat is gebonden aan een strikt tijdframe en kan mogelijk een sanctie worden opgelegd als de lidstaat het tekort niet voldoende reduceert. Hoewel de buitensporige tekortprocedure gebruikt maakt van *hard law* elementen is de toepassing ervan echter niet zo ‘hard’; het oordeel over het bestaan van een buitensporig tekort is immers afhankelijk van een politiek oordeel, in plaats van een technische beslissing. Dit heeft onder meer gevolgen voor de effectiviteit van de regels. Zie hierover paragraaf 4.2.11.

4.2.5 De EMU: een asymmetrische unie

De totstandkoming van de EMU heeft geresulteerd in een asymmetrische unie: een centraal monetair beleid en een decentraal economisch beleid. Er werd volstaan met het coördineren van de nationale beleidsbeslissingen op Europees niveau, via *soft law* en het afdwingen van budgettaire discipline via marktdiscipline (artikelen 123 tot en met 125 VWEU) en het stellen van cijfermatige budgettaire regels via *hard law*. De nationale ruimte om de begroting vast te stellen werd in zoverre ingeperkt dat het nationaal economisch en budgettair beleid binnen bepaalde in het Europees recht neergelegde grenzen diende te blijven. De rol van de EU was dan ook vooral corrigerend van aard: pas wanneer de regels door de lidstaten werden overtreden kon de Unie ingrijpen door het opleggen van sancties. Het was primair de taak van de lidstaten om gezonde overheidsfinanciën na te streven.

Volgens sommigen ging de in het Verdrag van Maastricht neergelegde economische samenwerking niet ver genoeg.⁷⁸ Ook vonden critici de economische beleidscoördinatie in het Verdrag van Maastricht nog te vrijblijvend geformuleerd waarvan de handhaving bovendien afhankelijk was van een politiek oordeel van de Raad, waardoor de monetaire unie in gevaar zou

76 Heipertz & Verdun 2010, p. 169.

77 Zie o.a. Trubek, Cottrell & Nance 2006.

78 Zie o.a. Panarella 1995, p. 79-81.

kunnen komen.⁷⁹ Bovendien zouden de convergentiecriteria te zwak zijn en zou nog onvoldoende convergentie zijn bereikt tussen de lidstaten waardoor het oprichten van een volwaardige monetaire unie een overhaaste beslissing zou zijn.⁸⁰

De eurocrisis bracht aan het licht dat – zoals de critici al voorspelden – het uitgangspunt dat het primair de taak is van de nationale lidstaten om te voorkomen dat hun budgettair beleid de monetaire unie in gevaar brengt niet het gewenste effect had.

4.2.6 De eurocrisis

De financiële crisis die in 2008 overwaaide uit de Verenigde Staten had de financiën van de meeste eurolidstaten verzwakt doordat verschillende banken moesten worden opgekocht met overheidsgeld. Daarnaast was het ook moeilijker om geld te lenen voor overheden en stakte de economische groei.⁸¹ Dit droeg bij aan en verergerde de schuldencrisis,⁸² die als gevolg van de crisis in Griekenland oversloeg op verschillende landen in de eurozone en uiteindelijk leidde tot de eurocrisis.

Toen de Griekse regering in 2010 bekend maakte dat het werkelijke Griekse begrotingstekort velen malen hoger lag dan de cijfers aanvankelijk deden vermoeden – het financiële wanbeleid was jarenlang onopgemerkt gebleven doordat de autoriteiten de cijfers rooskleuriger voordeden dan ze in werkelijkheid waren – stortte de kapitaalmarkt in.⁸³ Griekse staatsobligaties werden massaal verkocht, waardoor de rente op de obligaties steeds verder opliep. De hoge rentes betekenden dat herfinanciering van de staatschuld steeds minder waarschijnlijk werd, waardoor het voor Griekenland steeds moeilijker werd om zich te financieren via de kapitaalmarkten. Een faillissement van Griekenland als lid van de EMU zou grote en niet te voorspellen gevolgen hebben voor de overige landen in de eurozone. De lidstaten kozen uiteindelijk eieren voor hun geld: om een faillissement van Griekenland te voorkomen kwamen de eurolanden en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) in actie door het verstrekken van bilaterale noodleningen aan Griekenland.⁸⁴ De weg van monetaire financiering en een *bail out*

79 Geelhoed 2003, p. 777-780.

80 Zie het manifest van zestig Duitse economen tegen het Verdrag van Maastricht, gepubliceerd in Steinherr 1994, p. 72-74.

81 Zie daarvoor o.a. Chalmers, Davies & Monti 2014, p. 715.

82 Cuyvers 2013, p. 398.

83 Het begrotingstekort van Griekenland zou in plaats van de 3,7%, zoals de overheid bekend maakte, zeker 12,7% bedragen. Ook al in 2004 bleek dat Griekenland jarenlang niet eerlijk was geweest over de begrotingscijfers. De convergentiecriteria, zo bleek achteraf, waren in werkelijkheid niet behaald.

84 De zogenoemde *Greek Loan Facility*. Voor een overzicht van de maatregelen genomen voor het verlenen van financiële assistentie aan Griekenland zie: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/.

waren ten slotte uitgesloten door het verdrag.⁸⁵ De markten gingen nu echter ook twijfelen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van de andere lidstaten. In de landen van de eurozone met de zwakkere economieën bestonden macro-economische onevenwichtigheden. Dit kwam onder andere doordat de rentes op de leningen van deze lidstaten in de periode voor de crisis kunstmatig laag waren. De markten vroegen aan elke lidstaat ongeveer dezelfde rente ongeacht de staat van de betalingsbalans, waardoor landen als Griekenland, met een slechtere betalingsbalans, relatief weinig rente betaalden tegenover Duitsland of Nederland, landen met een betere betalingsbalans. Dit moedigde de landen met de zwakkere economieën destijds aan om meer te lenen en minder te sparen, wat de investeringsbubbel die was ontstaan in deze landen, met name in Portugal, Ierland en later ook Spanje, verergerde. Het onverantwoorde budgettaire en structurele beleid dat hierdoor was ontstaan werd onhoudbaar door de uit de Verenigde Staten overgewaaid financiële crisis.⁸⁶ De markten verhoogden de rentes op de staatsobligaties voor deze landen waardoor deze landen ook in de betalingsproblemen kwamen. Door de Griekse crisis en het *spill over*-effect daalde de koers van de euro aanzienlijk en de eurocrisis was geboren.

4.2.7 Het bestrijden van de eurocrisis en het versterken van de EMU

De EMU bleek niet bestand tegen dergelijke crises. De problemen in één land konden grote effecten hebben op de andere landen in de eurozone en daarmee uiteindelijk de euro in gevaar brengen. In de literatuur wordt algemeen aangenomen dat de crisis voor een groot deel het gevolg is van de uitgangspunten en met name de asymmetrie die ten grondslag ligt aan de EMU.⁸⁷ Economische beleidscoördinatie via *soft law* en het afdwingen van begrotingsdiscipline via de markten bleek niet meer voldoende om de houdbaarheid van de EMU te garanderen.⁸⁸

In directe reactie op de ontstane financiële instabiliteit in de eurozone zijn ad hoc crisisinstrumenten, zowel binnen als buiten de rechtsorde van de Unie, opgezet op basis waarvan financiële assistentie kon worden verleend

85 Bovendien hadden de regels uit het verdrag een *averechts* effect. De lidstaten in problemen moesten door oplopende rentes meer lenen om zichzelf te kunnen blijven financieren. Adamski 2012, p. 1327. Daarnaast verhinderden de verboden in eerste instantie een adequate aanpak van de crisis. Metten 2013, p. 71.

86 Adamski 2012, p. 1325-1326.

87 Zie o.a. De Stradeleer 2012, p. 380, Hinarejos 2015a, p. 10, Chalmers, Davies & Monti 2014, p. 717. Over de dieper liggende oorzaak van de eurocrisis bestaat echter geen eenduidigheid. Volgens Maduro zijn er twee visies te onderscheiden. In de dominante visie zijn het vooral de lidstaten die o.a. door het voeren van onverantwoord budgettaire beleid en het feit dat de landen te weinig concurrerend waren verantwoordelijk worden gehouden voor de crisis. In de andere visie zijn het vooral de markten die schuldig zijn aan het ontstaan van de crisis. De markten hebben het immers nagelaten om het onverantwoorde gedrag van lidstaten af te straffen en hebben het gedrag van de lidstaten juist verergerd. Maduro 2012, p. 3 en 4.

88 De Sadeleer 2012, p. 380.

aan lidstaten in financiële nood. In 2012 is er een permanent mechanisme voor financiële steun opgericht. Ook zijn verschillende structurele veranderingen doorgevoerd, zowel binnen als buiten de rechtsorde van de EU, gericht op het versterken van de economische beleidscoördinatie binnen de EMU, om de EMU bestendiger te maken en een dergelijke crisis in de toekomst te voorkomen. Deze structurele maatregelen hebben betrekking op het (versterken van het) toezicht door de EU op nationaal budgettair en economisch beleid en op het harmoniseren van begrotingswetgeving en het op- en vaststellen van de begroting op nationaal niveau. Deze maatregelen zijn enerzijds nodig om de monetaire unie in stand te houden en te versterken. Anderzijds echter raken deze maatregelen aan gevoelige nationale kwesties van economisch beleid en concepten als democratische legitimatie en nationale soevereiniteit.⁸⁹ Naast deze structurele maatregelen en het opzetten van instrumenten voor financiële assistentie zijn ook de bevoegdheden van de ECB toegenomen en is er getracht de link tussen de banken en overheden te doorbreken door het opzetten van centraal Europees toezicht op de bankensector: de bankenunie. Deze verschillende maatregelen worden hieronder kort toegelicht.

4.2.7.1 Financiële assistentie

De crisisinstrumenten bestaan onder andere uit het tijdelijk door de eurolanden opgerichte noodfonds bestaande uit de intergouvernementele EFSF, een *special purpose vehicle* onder Luxemburgs recht opgericht in oktober 2010,⁹⁰ en het op Europees niveau vastgestelde Europees Financieel Stabiliteitsmechanisme (EFSM), opgericht in mei 2010.⁹¹ Voor de uit beide programma's verstrekte leningen en kredietlijnen staan garant respectievelijk de landen uit de eurozone, behalve de landen die steun ontvangen via het EFSF en alle lidstaten uit de Unie via de EU-begroting. Een permanente wettelijk grondslag voor de beide fondsen ontbrak. Er bestond controverse over de vraag of het EFSF wel overeenstemde met de *no-bailout* clausule.⁹² Maar ook over de rechtsbasis voor de oprichting van het EFSM bestond veel twijfel. De rechtsbasis van het EFSM, artikel 122 lid 2 VWEU, vereist een 'buitengewone gebeurtenis' die de lidstaat niet kan beheersen. Het was echter maar de vraag of de schulden crisis buiten de macht van de lidstaat valt. Bovendien moet er sprake zijn van een uitzonderlijke situatie en deze kan immers niet oneindig worden opgerekt.

89 Hierover meer in paragraaf 4.2.10.

90 http://www.efsf.europa.eu/attachments/20111019_efsf_framework_agreement_en.pdf.

91 Verordening (EU) 407/2010 van de Raad van 11 mei 2010 houdende instelling van een Europees financieel stabilisatiemechanisme, *PbEU* 2010, L 118/1. Sinds het uitbreken van de crisis is op grond van artikel 143 VWEU verschillende malen een lening verstrekt aan niet-eurolanden die problemen ondervonden met hun betalingsbalans. Dit betroffen o.a. Hongarije, Letland en Roemenië. Zie: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/balance_of_payments/index_en.htm.

92 Beukers & De Witte 2013, p. 810.

In juli 2013 heeft het permanente ESM⁹³ het EFSF vervangen. Het ESM is door middel van een intergouvernamenteel verdrag opgericht door de eurolanden en werd expliciet toegestaan door de invoering van artikel 136 lid 3 VWEU.⁹⁴ Artikel 136 VWEU bepaalt dat er specifieke maatregelen kunnen worden vastgesteld met het oog op de artikelen 121 en 126 VWEU die alleen betrekking hebben op de eurolanden.

Het ESM staat namens de lidstaten garant voor de financiële assistentie die aan de lidstaat wordt verstrekt. Dit kan onder andere via leningen (voor de herkapitalisatie van financiële instellingen), de opkoop van staatsobligaties en preventieve kredietfaciliteiten.⁹⁵ Het kapitaal van het ESM bestaat uit een gestort en nog opvraagbaar gedeelte bijeengebracht door de eurolidstaten volgens een bijdragesleutel.⁹⁶ Financiële assistentie wordt alleen verstrekt aan noodlijdende lidstaten in ruil voor (hervormings)maatregelen gericht op het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Deze conditiona- liteit wordt neergelegd in een macro-economisch aanpassingsprogramma. Dit programma maakt deel uit van het memorandum van overeenstemming dat wordt gesloten tussen de lidstaat en de Commissie die namens het ESM (de ministers van Financiën van de eurolanden) optreedt. De Commissie ziet toe op de uitvoering van het memorandum van overeenstemming (eventueel in samenspraak met de ECB en het IMF).

Het sluiten van een memorandum van overeenstemming heeft over het algemeen grote gevolgen voor de betrokken lidstaat en de burgers in deze lidstaat. In dit memorandum zijn vaak gedetailleerde beleidsmaatregelen neergelegd die de lidstaat dient uit te voeren in ruil voor financiële assistentie.⁹⁷ Dit grijpt niet alleen diep in op het economisch en sociaal beleid van de lidstaten, maar kan ook gevolgen hebben voor fundamentele rechten van de burgers in deze landen.⁹⁸ Bovendien zijn er voorbeelden waarbij de parlementen van de betreffende lidstaat in het geheel niet betrokken worden bij

93 Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, het Groothertogdom Luxemburg, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland (*Trb.* 2012, 28).

94 Besluit van de Europese Raad van 25 maart 2011 tot wijziging van artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met betrekking tot een stabiliteitsmechanisme voor de lidstaten die de euro als munt hebben, *PbEU* 2011, L 91/1 (*Trb.* 2011, 143).

95 Artikelen 14 t/m 18 ESM-verdrag.

96 Artikelen 8 t/m 11 ESM-verdrag.

97 Zo zijn in het derde memorandum van overeenstemming tussen Griekenland en de Commissie – gesloten op 19 augustus 2015 – gedetailleerde maatregelen opgenomen over belastingen, pensioenen en gezondheidszorg. Zie: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/01_mou_20150811_en.pdf.

98 Zie onder andere de verschillende uitspraken van het constitutionele hof in Portugal. Zie daarvoor paragraaf 4.3.6.3.

de onderhandelingen en het vaststellen van het memorandum.⁹⁹ De sociale onrust tegen het doorvoeren van dergelijke memoranda is dan ook groot.¹⁰⁰ Bij de werking van het ESM en de gevolgen van de conditionaliteit voor de lidstaat wordt uitgebreid stilgestaan in paragraaf 4.3.6.

Hoewel er werd getwijfeld aan het feit of het ESM wel in overeenstemming was met het EU-recht, oordeelde het Hof van Justitie EU (Hof van Justitie) in *Pringle* dat het ESM niet in strijd was met het EU-recht en in het bijzonder niet met de *no-bailout* clausule (artikel 125 VWEU). In deze prejudiciële procedure oordeelde het Hof van Justitie dat de *no-bailout* clausule het bestaan van een dergelijk mechanisme voor financiële assistentie niet uitsluit zolang het alleen wordt geactiveerd als dit nodig is voor het waarborgen van de financiële stabiliteit van de eurozone, de lidstaat verantwoordelijk is en blijft tegenover zijn crediteuren en dat aan de bijstand voorwaarden worden verbonden die ervoor zorgen dat de lidstaat wordt gestimuleerd om een gezond begrotingsbeleid te voeren.¹⁰¹

Hoewel het ESM volgen het Hof van Justitie dus niet in strijd is met het EU-recht wekt het enkele bestaan van dit permanente noodfonds volgens Hinarejos wel de suggestie dat de eurozone zijn best zal doen om een lidstaat te redden als deze in financiële nood verkeert. En dit kan volgens de auteur mogelijk ten koste gaan aan de marktdiscipline.¹⁰² Dit is enigszins paradoxaal omdat het Hof van Justitie er in *Pringle* op wijst dat dit nu juist het doel is van artikel 125 VWEU: door middel van marktdiscipline garanderen dat de lidstaat een gezond begrotingsbeleid voert.¹⁰³

4.2.7.2 Maatregelen genomen door de ECB

Naast de instrumenten om financiële assistentie te geven aan lidstaten in nood, heeft de ECB naar aanleiding van de crisis verschillende onconventionele maatregelen genomen om de lidstaten (financieel) te ondersteunen. Volgens Beukers vallen sommige van deze maatregelen – in bepaalde omstandigheden – buiten de kernbevoegdheid van de ECB, namelijk het behoud van prijsstabiliteit.¹⁰⁴

99 Zie Fasone 2014, p. 11. Zo waren het Spaanse en Portugese parlement in het geheel niet betrokken bij de onderhandelingen en de vaststelling van het memorandum van overeenstemming (zie paragraaf 4.3.6.3).

100 Zoals bijvoorbeeld de onrust die ontstond in Griekenland naar aanleiding van de overeengekomen verlenging van het tweede steunpakket en een eventueel derde steunpakket, nadat de crisis in Griekenland in de zomer van 2015 weer was opgelaaide. De Griekse premier besloot een referendum te houden over het memorandum en de daarin neergelegde maatregelen. De Griekse stemmers stemden in het referendum tegen het gesloten akkoord tussen Griekenland en de Eurogroep.

101 HvJ EU 27 november 2012, C-370/12 (*Pringle*), r.o. 135-137. Zie uitgebreid over *Pringle* o.a. Borger 2013 en De Witte & Beukers 2013.

102 Hinarejos 2015a, p. 58.

103 HvJ EU 27 november 2012, C-370/12 (*Pringle*), r.o. 135-137.

104 Zie Beukers 2013, p. 1591.

De bevoegdheden van de ECB zijn beperkt in het verdrag. Ten eerste om de onafhankelijkheid van de bank te waarborgen – uitgangspunt is dat monetaire beleid geacht wordt apolitiek en technisch van aard te zijn – en om de bevoegdhedenverdeling tussen het monetair beleid (exclusieve bevoegdheid van de EU) en economisch en budgettair beleid (bevoegdheid van de nationale lidstaten – binnen bepaalde grenzen) te scheiden. En ten tweede omdat de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor hun schulden.¹⁰⁵

De maatregelen die de ECB heeft genomen kunnen worden volgens Beukers worden verdeeld in twee categorieën.¹⁰⁶ Ten eerste hebben de maatregelen betrekking op het voorzien van liquiditeit aan banken. De ECB is hiertoe bevoegd, maar naar aanleiding van de crisis werd het makkelijker voor banken om liquiditeit te krijgen van de ECB. Anderzijds echter heeft de ECB in verschillende situaties ook (gedreigd) juist geen liquiditeit aan de banken te verstrekken in bepaalde lidstaten met financiële problemen. Hierdoor waren de lidstaten verplicht steun te zoeken bij de opgezette mechanismen voor financiële steun in ruil voor economische hervormingen. Op deze manier zou de ECB proberen politiek te bedrijven.¹⁰⁷

In de tweede plaats heeft de ECB ook verschillende maatregelen genomen om obligaties van eurolanden op te kopen. Artikel 123 VWEU legt een verbod op aan de ECB om direct obligaties te kopen van lidstaten, dus heeft de ECB regelingen opgetuigd waarbij het op de secundaire markt obligaties kan kopen van lidstaten in de problemen.¹⁰⁸ In 2010 is het *Securities Markets Programme* opgezet dat in 2012 vervolgens is overgenomen door het aangekondigde *Outright Monetary Transactions* (OMT)-programma. De aankondiging van dit programma volgde op de bekende uitspraak van Draghi, de president van de ECB: “(...) the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro.”¹⁰⁹ Deze uitspraak en de aankondiging van het programma heeft een positief effect gehad op de markten en daarmee ook op de stabiliteit van de euro, hoewel het programma tot op de dag van vandaag nog niet is toegepast. Anderzijds heeft de aankondiging van dit programma ook veel voeten in de aarde gehad. Critici van het programma vonden dat het ongelimiteerd opkopen van staatsobligaties van eurolanden in strijd was met het verbod op monetaire financiering en bovendien betekende dat de ECB het economisch en budgettair beleid van de lidstaten probeerde bij te sturen en daarom niet binnen haar mandaat viel. Reden daarvoor was dat de ECB condities stelt aan het opkopen van staatsobligaties, namelijk dat de lidstaat financiële steun krijgt van het ESM of het EFSF en voldoet aan de daaraan gekoppelde conditionaliteit.

105 Zie Hinarejos 2015a, p. 16-23.

106 Zie Beukers 2013. Zie ook Hinarejos 2015a, p. 20.

107 Beukers 2013, p. 1619.

108 Hinarejos 2015a, p. 20-21.

109 En voegde daaraan toe: ‘And believe me, it will be enough’. Deze uitspraken deed Draghi tijdens een conferentie in Londen op 26 juli 2012.

Deze argumenten werden ook naar voren gebracht door de klagers bij het Duitse constitutionele hof, het *Bundesverfassungsgericht*, waar de legaliteit van het OMT aan de orde werd gesteld. In de uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht* over het OMT-programma heeft het hof geoordeeld dat de Duitse centrale bank alleen mag participeren in het OMT-programma als het programma aan verschillende voorwaarden voldoet. Deze voorwaarden zijn afgeleid uit de uitspraak van het Hof van Justitie (*Gauweiler e.a.*) inzake de prejudiciële vraag van het *Bundesverfassungsgericht* over, kort gezegd, het mandaat van de ECB en of het OMT-programma in strijd is met het verbod op monetaire financiering. De gestelde voorwaarden moeten verzekeren dat de ECB door middel van het OMT-programma geen economisch beleid gaat voeren dan wel artikel 123 VWEU, het verbod op monetaire financiering, overtreedt.¹¹⁰

Volgens Beukers kan er naar aanleiding van de maatregelen die de ECB heeft genomen niet meer enkel worden gesproken van interactie tussen de centrale bank en de lidstaten, maar kan zelfs worden gesproken van interventie.¹¹¹ Het lijkt voor de ECB nu vooral een kwestie van balanceren tussen de verboden neergelegd in de verdragen en de noodzaak om op onbekend terrein de nodige maatregelen te nemen om de stabiliteit van de euro te garanderen.¹¹²

4.2.7.3 *Strenge en bredere monitoring en harmonisatie van nationale begrotingskaders*

Na het uitbreken van de crisis werd ook meteen duidelijk dat de EMU structureel versterkt moest worden. Een eerste aanzet is daartoe gedaan door een *taskforce* in maart 2010.¹¹³ De versterking van de EMU heeft vooral betrekking op het versterken van de begrotingsdiscipline, met name door middel van een sterker Stabiliteits- en Groeipact, verbreding van het economisch toezicht tot macro-economische onevenwichtigheden en concurrentievermogen, een grondiger en bredere coördinatie, een stevig kader voor crisisbeheersing en versterking van de instellingen voor een doeltreffender economisch bestuur. Vervolgens zijn ook maatregelen genomen die betrek-

110 Uitspraak *Bundesverfassungsgericht*: BVerfG 14 januari 2014, 2 BvR 2728/13 (prejudiciële verwijzing) en BVerfG 21 juni 2016, 2 BvR 2728/13 (bodemzaak). Uitspraak Hof van Justitie: HvJ EU 16 juni 2015, C-62/14 (*Gauweiler e.a.*). Voor een annotatie bij de uitspraak van het Hof van Justitie zie o.a.: Borger 2016 en Hinarejos 2015b. Voor verdere literatuurverwijzingen bij de uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht* en de betekenis ervan: Hinarejos 2015a, p. 129 en 130 en de daarin opgenomen verwijzingen.

111 Beukers 2013.

112 Hinarejos 2015b, p. 573 en Beukers 2013, p. 1619.

113 Eindverslag van de Taskforce aan de Europese Raad, 21 oktober 2010 (15302/10, nr. PCE 235/10). De taskforce bestond uit: de toenmalig president van de Europese Raad, Herman van Rompuy, de toenmalig president van de Eurogroep, Jean-Claude Juncker, de toenmalig voorzitter van de ECB, Jean-Claude Trichet, de toenmalig Commissaris voor Europese en Monetaire Zaken, Olli Rehn en de respectievelijke Ministers van Financiën uit de destijds 27 lidstaten.

king hebben op het stroomlijnen van de nationale begrotingsprocedures om zoveel mogelijk budgettaire convergentie te bereiken. Ook het financiële raamwerk is versterkt. Het doorbreken van de link tussen lidstaten en banken met de oprichting van een bankenunie met centraal Europees bankentoezicht en een Europees afwikkelingsmechanisme dient hieraan bij te dragen.

Six Pack

Het *Six Pack*, het eerste pakket aan maatregelen dat na het gepresenteerde rapport van de *taskforce* in december 2011 in werking trad, verbreedt en verdiept het toezicht op de begrotingen van de lidstaten en heeft betrekking op het versterken van het Stabiliteits- en Groeipact. Het *Six Pack*¹¹⁴ bestaat uit vijf verordeningen en een richtlijn en is van toepassing op alle lidstaten. Om de nationale betrokkenheid te bevorderen is het Europees Semester geïntroduceerd (zie uitgebreid paragraaf 4.3.3). Dit Europees Semester stroomlijnt, formaliseert en vervroegt de economische en budgettaire beleidscoördinatie en het multilaterale toezicht. In het kort komt het erop neer dat de lidstaten in het voorjaar rapporteren over hun begrotingsplannen en structurele hervormingen. Dit doen de lidstaten in een Stabiliteitsprogramma en een Nationaal Hervormingsprogramma. Voor de introductie van het Europees Semester diende de lidstaten ook jaarlijks een Stabiliteitsprogramma in te dienen volgens het Stabiliteits- en Groeipact. Dit gebeurde echter nadat de besluitvorming over de begroting al had plaatsgevonden op nationaal niveau.

De Europese instellingen voorzien de lidstaten vervolgens van beleidsadvies (landenspecifieke aanbevelingen) die de lidstaten kunnen meenemen bij het opstellen van hun begrotingsplannen voordat over nationale structurele hervormingen is beslist. De landenspecifieke aanbevelingen vertalen de op Europees niveau vastgestelde prioriteiten naar nationale aanbevelingen. Hierdoor zouden de lidstaten beter in staat moeten zijn om bij het opstellen van de nationale begroting en het formuleren van het nationaal economisch beleid rekening te houden met Europese prioriteiten. Doel is om ervoor te

114 Verordening (EU) 1175/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 tot wijziging van Verordening 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van economisch beleid, *PbEU* 2011 L 306/12; Verordening (EU) 1177/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 8 november 2011 tot wijziging van Verordening 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, *PbEU* 2011 L 306/33. Verordening (EU) 1173/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, *PbEU* 2011 L 306/1; Verordening (EU) 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, *PbEU* 2011 L 306/25; Verordening (EU) 1174/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied, *PbEU* 2011 L 306/8; Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften van de begrotingskaders van de lidstaten, *PbEU* 2011 L 306/41.

zorgen dat nationale prioriteiten, zoals neergelegd in de begrotingsplannen, niet in conflict komen met de EU-brede doelen, maar dat de nationale prioriteiten juist worden ingezet ter ondersteuning van de EU-brede doelen. Het Europees Semester coördineert drie vormen van toezicht, ten eerste het toezicht op de begrotingscoördinatie (de regels zoals neergelegd in het Stabiliteits- en Groeipact), het toezicht op structurele hervormingen (zoals neergelegd in de Europa 2020-doelen) en het toezicht op de macro-economische ontwikkelingen in een lidstaat. Het toezicht op macro-economische ontwikkelingen – de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure – is nieuw en verruimt het toezicht op het economisch beleid van de lidstaten aanzienlijk. Het doel van dit toezicht is om op tijd macro-economische onevenwichtigheden te signaleren op nationaal niveau zodat deze kunnen worden aangepakt door de lidstaten. Uit de eurocrisis bleek dat macro-economische onevenwichtigheden in bepaalde landen, zoals de fors stijgende huizenprijzen in Ierland, Spanje en Griekenland, uiteindelijk kunnen leiden tot een instabiele euro.

Zowel de preventieve als de correctieve fase van het Stabiliteits- en Groeipact is versterkt door het *Six Pack*. In de preventieve fase van het Stabiliteits- en Groeipact, wanneer de lidstaat, kort gezegd, onvoldoende doet om te bewegen naar de middellange termijn doelstelling van evenwicht of overschot, kan de lidstaat nu een sanctie opgelegd krijgen.¹¹⁵ De preventieve fase is verder versterkt door het toevoegen van een nieuwe regel: de uitgavenregel. Naast het doel om te bewegen naar de middellange termijn doelstelling van evenwicht of overschot mogen de uitgaven van de lidstaat ook niet uitstijgen boven een bepaald percentage dat gekoppeld is aan de groei van de economie. Ook is de procedure versterkt door de introductie van de *comply or explain*-regel. Deze regel houdt in dat de Raad in de regel de aanbevelingen van de Commissie overneemt, zo niet dan dient de Raad dit in het openbaar toe te lichten.¹¹⁶ Daarnaast is de buitensporige tekortprocedure verruimd. Deze is nu zowel van toepassing op landen met een begrotingstekort van meer dan 3% van het bbp als landen met een overheidsschuld groter dan 60% van het bbp. Bovendien geldt voor de eurolanden dat er eerder en geleidelijk een sanctiesysteem kan worden geactiveerd in de buitensporige tekortprocedure. Ook is de *comply or explain*-regel ingevoerd in de buitensporige tekortprocedure en is de omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsregel geïntroduceerd voor alle (sanctie)beslissingen in de buitensporige tekortprocedure – behalve voor de initiële beslissing of sprake is van een buitensporig tekort. De omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsregel houdt in dat de Raad de aanbeveling van de Commissie overneemt, tenzij een gekwalificeerde meerderheid in de Raad tegen de aanbeveling stemt.

115 Artikel 4 Verordening (EU) 1173/2011.

116 Artikel 2-bis ter lid 2 en artikel 6 lid 2 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

Deze introductie van ‘semiautomatische’ sancties probeert een strenger sanctieregime in het leven te roepen. Een sanctiesysteem dat minder afhankelijk is van het politieke oordeel van de Raad. Chalmers vraagt zich echter af of de introductie van deze regel in de praktijk ook daadwerkelijk zal leiden tot het sneller en meer ‘automatisch’ nemen van beslissingen. De Commissie leidt immers reputatieschade als de Raad tegen de aanbeveling van de Commissie stemt waardoor de Commissie alsnog haar aanbeveling af zal moeten stemmen met de Raad.¹¹⁷

De rol van de Commissie is daarnaast verder toegenomen in de buitensporige tekortprocedure omdat de Commissie de bevoegdheid heeft gekregen om in bepaalde gevallen verscherpt toezicht uit te voeren. Daarnaast heeft ook Eurostat, het statistisch bureau van de Commissie, meer bevoegdheden gekregen om in bepaalde gevallen de overheidsfinanciën van de lidstaat te controleren en ter plaatste onderzoek doen.¹¹⁸ Zowel in de preventieve als de correctieve fase is bovendien neergelegd dat de lidstaat af mag wijken van de daarin neergelegde regels als er sprake is van een economische neergang in de eurozone of de Unie. In 2013 is in Verordening (EU) 1303/2013 betreffende de Europese structuur- en investeringsfondsen bovendien een extra sanctie opgelegd aan de lidstaat, in de vorm van het schorsen van de vastleggingen of betalingen van de fondsen, als de lidstaat onvoldoende actie onderneemt om zijn begroting terug te brengen tot onder de 3%.¹¹⁹ Daarnaast zijn ook sancties geïntroduceerd in de nieuwe macro-economische onevenwichtigheidsprocedure.¹²⁰

Daarnaast stelt het *Six Pack* eisen aan de begrotingskaders van de nationale lidstaten, zoals de totstandkoming van macro-economische cijfers, met als doel om de Europese begrotingsregels zo goed mogelijk te faciliteren.¹²¹

117 Chalmers, Davies & Monti 2014, p. 751.

118 Artikel 11 en 12 Verordening (EG) 479/2009. Eurostat levert o.a. alle gegevens aan in de buitensporige tekortprocedure.

119 Artikel 23 lid 9 onder a Verordening (EU) 1303/2013 *PbEU* L 347/320. Op grond van deze bepaling is de Commissie verplicht een voorstel te doen aan de Raad tot het schorsen van de vastleggingen of betalingen van de fondsen als de Raad het besluit neemt dat geen effectieve maatregelen zijn genomen om het buitensporige tekort te corrigeren. Hoewel de Raad op 12 juni 2016 heeft besloten dat Spanje en Portugal geen effectieve actie hebben genomen in het kader van de buitensporige tekortprocedure heeft de Commissie, nadat het de ontwerp-begroting van beide landen heeft beoordeeld, uiteindelijk besloten geen voorstel aan de Raad te doen tot het schorsen van de vastleggingen of betalingen uit de fondsen, omdat voor beide landen de buitensporige tekortprocedure wordt opgeschort. Daarmee vervalt de grond voor het doen van een voorstel aan de Raad. Zie de opmerkingen van vicepresident Dombrovskis op 16 november 2016 (SPEECH/16/3734): http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3734_en.htm. Dit besluit kwam nadat het Europees Parlement zich eerder negatief had uitgelaten over het eventuele besluit om de vastleggingen of betaling te schorsen. Zie: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160927IPR44218/suspending-eu-funds-for-spain-and-portugal-would-be-counterproductive-warn-meps>.

120 Verordening (EU) 1174/2011.

121 Richtlijn 2011/85/EU.

In het *Six Pack* is ook een rol weggelegd voor het Europees Parlement en in sommige gevallen ook voor het nationale parlement, door middel van de economische dialoog. De bevoegde commissie van het Europees Parlement kan de voorzitter van de Raad, de Commissie en in een voorkomend geval de voorzitter van de Europese Raad of de Eurogroep in het parlement uitnodigen om te spreken over de verschillende richtsnoeren, aanbevelingen, adviezen, conclusies, besluiten, beoordelingen etc. in het kader van het Europees Semester. In bepaalde gevallen kan de bevoegde commissie in het Europees Parlement aan een lidstaat de gelegenheid geven deel te nemen aan de dialoog.¹²²

Europluspact

Terwijl de voorstellen voor het *Six Pack* door de Commissie bekend werden gemaakt besloten de eurolanden in 2011, op initiatief van de Duitse bondskanselier Merkel en de toenmalige Franse president Sarkozy een 'concurrentiepak' te sluiten in aanvulling op de Europa 2020-afspraken – de groei-strategie van de EU.¹²³ Hierin spraken de staatshoofden en regeringsleiders zich uit om zich hernieuwd in te spannen voor 'een sterkere coördinatie van het economisch beleid voor meer concurrentie en convergentie'. Het pact is hoofdzakelijk toegespitst op gebieden die onder de nationale bevoegdheid vallen en cruciaal zijn om het concurrentievermogen te verbeteren en schadelijke onevenwichtigheden te voorkomen, zoals loonontwikkelingen en belastingen.¹²⁴ Deze politieke afspraak werd aanvankelijk het *Europact* genoemd, maar na de ondertekening ervan door een aantal niet eurolanden, namelijk Bulgarije, Denemarken, Letland, Litouwen, Polen en Roemenië, kreeg het de naam *Europluspact*. Monitoring van deze afspraken vindt plaats in het kader van het door het *Six Pack* geïntroduceerde Europees Semester. Verdere versterking van de Europa 2020-afspraken volgde met de introductie van het Pact voor Groei en Banen in juni 2012.¹²⁵ Dit pact is met name gericht op groei, investeringen en werkgelegenheid als ook het verbeteren van Europa's concurrentiepositie.

Dat het *Europluspact* met name is gesloten om een politiek signaal af te geven aan onder andere de markten op het moment dat de crisis een van haar hoogtepunten had bereikt, blijkt wel uit het feit dat het *Europluspact* in de praktijk slapend is en de lidstaten weinig doen om uitvoering te geven

122 Artikel 3 Verordening (EU) 1173/2013, artikel 6 Verordening (EU) 1174/2013, artikel 2-bis ter gewijzigde Verordening (EU) 1466/97, artikel 2 bis gewijzigde Verordening (EU) 1467/97 en artikel 14 Verordening (EU) 1176/2011.

123 Voor de Europa 2020-strategie zie: COM(2010)2020 final.

124 Conclusies van de Europese Raad van 24 en 25 maart 2011: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/120299.pdf. In de bijlage (vanaf p. 13) is het *Europluspact* opgenomen.

125 Conclusies van de Europese Raad van 28 en 29 juni 2012: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/131400.pdf. In de bijlage (vanaf p. 7) is het Pact voor Groei en Banen opgenomen.

aan de hierin neergelegde afspraken.¹²⁶ Dit kan mede als oorzaak hebben dat het *Europluspact* met name toegespitst is op terreinen die onder de nationale bevoegdheid vallen zoals belastingen.

Fiscal Compact

In het verlengde van deze politieke *commitments* besluiten de eurolidstaten de fiscale broekriem nog strakker aan te halen. Een verdragswijziging werd door het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië echter geblokkeerd waardoor de intergouvernementele weg moest worden bewandeld. In het uiteindelijk gesloten Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur (VSCB) in 2012¹²⁷ zijn begrotingsregels neergelegd, regels over de coördinatie van het economisch beleid en convergentie en regels met betrekking tot het bestuur van de eurozone. Het verdrag wordt ook wel het *Fiscal Compact* genoemd, een verwijzing naar het onderdeel uit het verdrag dat de begrotingsregels uit het Stabiliteits- en Groeipact verscherpt. Het *Fiscal Compact* codificeert en verscherpt de in het *Europluspact* neergelegde afspraak om de regel van begrotingsevenwicht uit het Stabiliteits- en Groeipact op te nemen in de nationale (Grond)wet. De lidstaat dient bovendien een nationale instantie op te zetten die de nationale begroting beoordeelt in het licht van de Europese begrotingsregels. Daarnaast bevat het *Fiscal Compact* bepalingen over het verscherpen van de buitensporige tekortprocedure. Verder omvat het verdrag regels over de coördinatie van grote economische hervormingen. Bovendien bepaalt het verdrag dat de regeringsleiders van de eurozone, de zogenoemde Eurotop, tweemaal per jaar bij elkaar komen. Deze Eurotop heeft geen grondslag in het Verdrag van Lissabon en is dan ook een informeel orgaan.¹²⁸ Daarnaast bepaalt het VSCB in artikel 13 dat er een interparlementaire bijeenkomst wordt opgezet in het kader van de uitvoering van het *Fiscal Compact* en de overige in het verdrag neergelegde regels. Dit is de zogenoemde artikel 13-conferentie. Hierover meer in paragraaf 4.3.2.1.

126 Zie EPSC 2015.

127 Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden (*Trb.* 2012, 51). Het Verdrag is ondertekend in maart 2012. Inwerkingtreding en ratificatie in Nederland volgde in respectievelijk januari en oktober 2013.

128 Zie de regels voor de organisatie van de bijeenkomsten van de Eurotop (2013): <http://www.consilium.europa.eu/nl/documents-publications/publications/2013/rules-organisation-proceedings-euro-summits/>. Deze regels bevatten 'richtinggevende beginselen' voor de bijeenkomsten.

Two Pack

Naast het Europees budgettair en economisch toezicht in het Europees Semester wordt ook het nationale semester – de periode waarin de nationale lidstaten hun begroting opstellen en goedkeuren in het licht van de Europese doelstellingen en aanbevelingen – gestroomlijnd in het in 2013 inwerking getreden *Two Pack*.¹²⁹ Het *Two Pack* bestaat uit twee verordeningen die alleen van toepassing zijn op de eurolanden. Het *Two Pack* breidt het toezicht op de begrotingen, het multilaterale toezicht, door de Commissie uit. De lidstaat is verplicht de ontwerpbegroting (het Ontwerpbegrotingsplan) in te sturen naar de Commissie. De Commissie heeft vervolgens het recht om dit plan te beoordelen en te vragen om een aanpassing daarvan als deze niet aan de begrotingsregels voldoet.¹³⁰ Dit moet verzekeren dat de lidstaten de in het Europees Semester geformuleerde aanbevelingen ‘integreeren’ in de ontwerpbegroting en het onderliggende beleid. Dit *Two Pack* versterkt echter niet alleen de toezichthoudende rol van de Commissie op nationale begrotingen voordat deze worden goedgekeurd door het nationale parlement, maar versterkt ook het toezicht van de Commissie en de ECB in het geval een lidstaat financiële moeilijkheden ondervindt of financiële bijstand ontvangt uit een van de crisismechanismen.¹³¹ Daarnaast implementeert het *Two Pack* enkele in het *Fiscal Compact* neergelegde regels op EU-niveau.¹³² Het nationale parlement kan, als er op grond van het *Two Pack* door de Commissie bepaalde aanbevelingen zijn gericht aan de lidstaat, de Commissie in het parlement uitnodigen om deze te presenteren.¹³³

Het Economisch en Financieel Comité, dat onder andere tot taak heeft om de economische en financiële toestand van lidstaten en van de Unie te volgen en verslag uit te brengen aan de Raad en de Commissie (artikel 134 VWEU), heeft nadere richtsnoeren uitgebracht betreffende de implementatie van het

129 Verordening (EU) 472/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economisch en budgettair toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit, *PbEU* 2013 L 140/1; Verordening (EU) 473/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van Ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone, *PbEU* 2013 L 14/11.

130 Artikel 7 Verordening (EU) 473/2013.

131 Zie Verordening (EU) 472/2013.

132 Bijvoorbeeld artikel 4 Verordening (EU) 473/2013 waarin is neergelegd dat op nationaal niveau onafhankelijke instanties belast zijn met het toezicht op de begrotingsregels en artikel 9 Verordening (EU) 473/2013 over het opstellen van een economisch partnerschapsprogramma als de lidstaat is onderworpen aan de buitensporige tekortprocedure.

133 Artikel 7 lid 3 en artikel 11 lid 2 Verordening (EU) 473/2013.

Stabiliteits- en Groeipact, de opzet en inhoud van de Stabiliteits- en Convergenceprogramma's en het *Two pack*.¹³⁴

European Semester Officer

In elke lidstaat heeft de Commissie een vertegenwoordiging om beter in kaart te brengen welke problematiek er speelt in de lidstaten. Sinds 2012 maakt de *European Semester Officer* deel uit van deze vertegenwoordiging. De taak van de *Europese Semester Officer* is tweeledig. De *European Semester Officer* kan waar nodig uitleg geven over het economisch bestuur aan de nationale belanghebbenden zoals sociale partners en het nationale parlement. Anderzijds is de *European Semester Officer* er ook om te rapporteren aan de Commissie over de situatie in de lidstaat zodat de landenspecifieke aanbevelingen beter aansluiten bij de problemen in de lidstaat. Daartoe treedt de *European Semester Officer* in een dialoog met verschillende nationale actoren, zoals ministeries, decentrale overheden, sociale partners etc. en is aanwezig bij de bilaterale bijeenkomsten.¹³⁵

4.2.7.4 *Financiële regelgeving en bankenunie*

Als reactie op de eurocrisis heeft de EU ook een heel aantal maatregelen genomen op het gebied van financiële regelgeving. De eurocrisis was immers mede het gevolg van de globale kredietcrisis die onder andere was veroorzaakt door een gebrek aan goede financiële regelgeving. Bovendien diende de link tussen de banken en de overheden worden doorbroken. Daartoe is onder andere de bankenunie opgezet – die onder andere de bevoegdheid geeft aan de ECB om toezicht te houden op de Europese banken¹³⁶ –

134 Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and content of Stability and Convergence Programmes, 5 juli 2016 (*Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact 2016*) en Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports, 30 september 2016 (*Specifications on the implementation of the Two Pack 2016*). Deze richtsnoeren (*code of conduct*) kunnen worden geraadpleegd via de website van de Commissie: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf.

135 Zie voor algemene informatie over de *European Semester Officer*: http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/eu-institutions/index_en.htm.

136 In het voorjaar van 2014 heeft de Europese Raad overeenstemming bereikt over het opstellen van een Europees Resolutiemechanisme (*Single Resolution Mechanism*). Samen met het Europees Bankentoezicht (*Single Supervisory Mechanism*), het *Single Rule Book* (geharmoniseerde regels over kapitaaleisen, depositogarantiestelsel en het herstel en afwikkeling van banken) en het in 2014 gecreëerde instrument dat het toestaat om direct vanuit het ESM-kapitaal te verstrekken aan banken (en dus niet meer alleen via de lidstaat), vormt dit de bankenunie. Uitgebreid over de bankenunie zie onder andere: Moly 2014.

de tot nu toe meest ambitieuze verandering in reactie op de eurocrisis.¹³⁷ Deze pijler zal verder niet worden behandeld in dit proefschrift omdat deze maatregelen gericht zijn op de financiële instellingen in de lidstaten en niet direct betrekking hebben op de eisen die worden gesteld aan de lidstaten met betrekking tot hun economisch en begrotingsbeleid.

4.2.8 Verdere plannen voor de versterking van de EMU

Het verder denken over de versterking van de EMU heeft niet stilgestaan na de ingestelde *taskforce* in maart 2010 en de reeds in werking getreden maatregelen. Zo werd in december 2012 het *Four Presidents' Report* gepresenteerd,¹³⁸ in navolging op de 'Blauwdruk voor een hechte economische en monetaire unie' van de Commissie.¹³⁹

Het meest opvallende voorstel uit deze rapporten is het instellen van een 'instrument voor convergentie en concurrentievermogen' in het Europees Semester.¹⁴⁰ De lidstaat zou met de Europese instellingen een 'contractuele afspraak'¹⁴¹ aangaan waarin de lidstaat zich committeert om bepaalde specifieke maatregelen binnen een bepaalde tijdsspanne te implementeren, met name om het concurrentievermogen en de economische groei te stimuleren en zwakheden in de economie te adresseren. Deze maatregel dient ter ondersteuning van de landenspecifieke aanbevelingen en zou specifiek betrekking hebben op de aanbeveling in de macro-economisch onevenwichtigheidsprocedure. Aan dit 'contract' zou mogelijk een solidariteitsmechanisme worden gekoppeld dat financiële steun verleent aan de lidstaat voor het uitvoeren van de hervormingen.¹⁴² Het opzetten van een dergelijk instrument raakt direct aan het vraagstuk van de democratische legitimatie nu het gaat om een bindend instrument voor het doorvoeren van beleidsmaatregelen.

137 Hinarejos 2015a, p. 47. Om de bankenunie 'compleet' te maken heeft de Commissie in 2015 ook voorgesteld om een gezamenlijk depositogarantie systeem in te stellen. Voorstel voor een verordening van de Europese Raad, het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 806/2014 met het oog op de instelling van een Europees depositoverzekeringstelsel, COM(2015) 586 final.

138 Mededeling van de Commissie, 'Blauwdruk voor een hechte economische en monetaire unie. Aanzet tot een Europees debat', COM(2012) 777 final.

139 Rapport gepresenteerd door de president van de Europese Raad in nauwe samenwerking met de Commissie, Eurogroep en ECB, 'Naar een echte economische en monetaire unie', 5 december 2012.

140 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. 'Naar een echte economische en monetaire unie. Invoering van een instrument voor convergentie en concurrentievermogen', COM(2013) 165 final.

141 De Commissie spreekt van 'contractuele afspraken'. Onduidelijk is echter wat de Commissie hier precies mee bedoelt.

142 COM(2013) 165 final, p. 7 en 8.

Als tussen de lidstaat en de Europese instellingen over specifiek te nemen beleidsmaatregelen, waarvoor uiteindelijk de inzet van nationale middelen noodzakelijk is, een contract, in welke juridisch bindende vorm dan ook, wordt gesloten dienen deze afspraken formeel te worden goedgekeurd door het parlement.¹⁴³ Ten slotte gaat het hier direct over de inzet van nationale middelen. De gevoeligheid van een dergelijk instrument en het feit dat de urgentie van de eurocrisis inmiddels is gaan liggen zou er toe bijgedragen kunnen hebben dat deze plannen tot nu toe nog niet verder zijn uitgewerkt.

Nu het Europees Semester verschillende cycli heeft doorlopen zijn er verschillende knelpunten naar voren gekomen. Het Europees Semester en de toepassing ervan blijken complex. Maar ook de implementatiescore van de landenspecifieke aanbevelingen blijkt niet heel hoog.¹⁴⁴ Om het nationale eigenaarschap van het Europees Semester te verbeteren, de implementatie van de landenspecifieke aanbevelingen te bevorderen en in het algemeen meer convergentie te bereiken tussen de lidstaten heeft de Commissie verschillende vernieuwingen aangebracht in het Europees Semester. Zo is het proces beter gestroomlijnd en worden de landenspecifieke analyses die ten grondslag liggen aan de landenspecifieke aanbevelingen eerder in het jaar gepubliceerd. Hierdoor is er meer gelegenheid voor de nationale belanghebbenden om te reageren op de analyses van de Commissie. Daarnaast zijn de rapportageverplichtingen voor de lidstaten zoveel mogelijk verminderd, zijn de regels versimpeld en probeert de Commissie transparanter te zijn over de toepassing van de begrotingsregels en de regels met betrekking tot de macro-economische onevenwichtighedenprocedure. Bovendien wordt geprobeerd het economisch beleid van de lidstaten beter af te stemmen op de prioriteiten in de eurozone, wordt er meer focus op werkgelegenheid en sociaal beleid aangebracht in het Europees Semester en om het eigenaarschap te verbeteren zal ook worden ingezet op een betere dialoog met de sociale partners. Daarnaast is meer aandacht voor gerichte steun voor hervormingen en technische bijstand aan de lidstaten die daarom vragen bij het uitvoeren van de belangrijke structurele hervormingen.¹⁴⁵ Ook probeert de Commissie de convergentie tussen de lidstaten te bevorderen door het aanmoedigen van het gebruik van *benchmarking* en het gebruik van *best practices*.¹⁴⁶

143 Voorlichting Raad van State 2013, p. 14. Zie ook Craig 2014, p. 28-30.

144 Zie o.a. Deroose & Griesse 2014.

145 Zie: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het steunprogramma voor structurele hervormingen voor de periode 2017–2020 en tot wijziging van de Verordeningen (EU) 1303/2013 en (EU) 1305/2013, COM(2015) 701 final 2015/0263 (COD).

146 Zie de bijlage bij de jaarlijkse groeianalyse 2015 (COM(2014) 902 final) en de plannen van de Commissie in de eerste fase van de uitvoering van het *Five Presidents' Report* (COM(2015) 600 final).

Deze vernieuwingen maken ook deel uit van het in juni 2015 gepresenteerde *Five Presidents' Report*.¹⁴⁷ Dit rapport is gebaseerd op de eerder genoemde documenten. In dit rapport wordt een pad uitgezet richting 'de voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie', zoals de titel al weggeeft. Het rapport heeft betrekking op vier pijlers: maatregelen om te komen tot een economische unie, een begrotingsunie, een financiële unie en een politieke unie met maatregelen in het kader van democratische verantwoording, legitimiteit en institutionele versterking en voorziet in de voltooiing van de Unie in drie fases. In fase een, van juli 2015 tot 2017, worden maatregelen gepresenteerd die voortbouwen op het huidige raamwerk, zoals een aantal vernieuwingen in het kader van het Europees Semester. In fase twee, tot 2025, worden meer ambitieuze plannen gepresenteerd die vragen om een verdergaande 'bundeling van soevereiniteit'. Daartoe heeft de Commissie in mei 2017 een discussienota uitgebracht waarin wordt beschreven hoe de tweede fase zal worden vormgegeven.¹⁴⁸ De derde fase start vanaf 2025.

In oktober 2015 heeft de Commissie een plan gepresenteerd voor de uitvoering van de eerste fase.¹⁴⁹ Doel is met name om het eigenaarschap te versterken net als de economisch en budgettair coördinatie. Allereerst zijn in het kader van het Europees Semester verschillende hervormingen aangekondigd, zoals hiervoor al besproken. In het kader van het versterken van het instrumentarium voor het economisch bestuur zijn de maatregelen gericht op het versterken van de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure onder andere door de procedure overzichtelijker en transparanter te maken; het versimpelen en transparanter maken van de begrotingsregels onder andere door de jaarlijkse publicatie van het *Vade Mecum* over de toepassing van de regels van het Stabiliteits- en Groeipact door de Commissie;¹⁵⁰ het opzetten van een onafhankelijk Europees begrotingscomité als onderdeel van de Commissie dat de toepassing van de begrotingsregels evalueert en hierover adviseert aan de Commissie met name over de horizontale toepassing van de regels,¹⁵¹ en het versterken van het eigenaarschap van de regels onder andere door het opzetten van een nationale raad

147 Rapport gepresenteerd door de voorzitter van de Commissie, in nauwe samenwerking met de president van de Europese Raad, Eurogroep, ECB en Europees Parlement, 'De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie', 22 juni 2015 (*Five Presidents' Report*).

148 Europese Commissie, 'Discussienota over de verdieping van de Economische en Monetaire Unie', COM(2017) 291. Deze discussienota hangt samen met het Witboek dat de Europese Commissie in het voorjaar van 2017 heeft uitgebracht over de toekomst van de EU. Europese Commissie, 'Witboek over de toekomst van Europa. Beschouwingen en scenario's voor de EU27 tegen 2025', COM(2017) 2025. Zie hierover verder paragraaf 7.7.

149 Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad en de Europese Centrale Bank, 'Stappen naar de voltooiing van de economische en monetaire unie', 21 oktober 2015, COM(2015) 600 final.

150 'Vade Mecum on the Stability and Growth Pact. 2016 edition', European Economy Institutional Papers 21, maart 2016 (*Vade Mecum* 2016).

151 Besluit (EU) 2015/1937 van Commissie van 21 oktober 2015 tot oprichting van een onafhankelijk adviserend Europees Begrotingscomité, *PbEU* L 282/37.

voor het concurrentievermogen dat het concurrentievermogen van de lidstaat beoordeelt en waar nodig beleidsaanbevelingen geeft.¹⁵² Verder zien de plannen op het versterken van de externe vertegenwoordiging van de eurozone in internationale fora zoals het IMF.¹⁵³ In verdere stappen in het realiseren van de financiële unie wordt voorzien door het indienen van een wetsvoorstel voor het instellen van een Europees depositogarantiesysteem, wat een laatste stap zou zijn in het voltooiing van de bankenunie en het benadrukken van de totstandkoming van een kapitaalmarktenunie.¹⁵⁴ Als laatste wordt het bevorderen van de betrokkenheid van nationale parlementen en het Europees Parlement benadrukt. De Commissie zal specifieke regels opstellen om een betere dialoog op te zetten met de nationale parlementen over de landenspecifieke aanbevelingen tijdens de nationale begrotingscyclus.

In de tweede fase zal gestreefd worden naar een 'sterkere bundeling van soevereiniteit'.¹⁵⁵ Hiertoe worden verschillende, echter veelal onuitgewerkte, voorstellen gedaan. De tweede fase is dan ook mede afhankelijk van de vooruitgang die in de eerste fase wordt gemaakt. In het kader van het versterken van de economische unie wordt voorgesteld om de economische convergentie meer bindend te maken door op EU-niveau gemeenschappelijke normen te definiëren waarnaar gestreefd dient te worden.¹⁵⁶ Economische beleidscoördinatie zal echter nog steeds gebaseerd zijn op *soft law*, alleen zal de manoeuvreerruimte strakker worden gedefinieerd. In het kader van de voltooiing van de begrotingsunie zijn de plannen vergaand en wordt sterker gemikt op een 'bundeling van soevereiniteit'. Voorzien wordt namelijk in de oprichting van een schokabsorptiemechanisme.¹⁵⁷ Een dergelijk mechanisme zou ingezet kunnen worden wanneer er sprake is van grote macro-economische schokken. De exacte vormgeving en de financiering van een dergelijk fonds wordt nog opengelaten in het rapport.¹⁵⁸ In een nog verdergaand stadium, wanneer sprake is van 'collectieve besluitvorming' over bepaalde beslissingen in het kader van het begrotingsbeleid, voorziet het rapport in plannen voor het opzetten van een eurozonethesaurie.¹⁵⁹ Het is nog onduidelijk wat hiermee bedoeld wordt.

152 Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad inzake de oprichting van nationale comités voor het concurrentievermogen in de eurozone, COM (2015) 601 final. Zie ook het advies van het Europees Economisch Sociaal Comité van 18 mei 2016, *PbEU C 177/35*.

153 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Europese Centrale Bank. 'Een routekaart naar een consistentere externe vertegenwoordiging van de eurozone in internationale fora', COM(2015) 602 final.

154 Zie bijvoorbeeld Groenboek van de Commissie, 'Building a Capital Markets Union', COM(2015) 63 final.

155 COM(2015) 600 final, p. 16.

156 *Five Presidents' Report*, p.11.

157 Dit idee werd ook al geopperd in het *Four Presidents' Report*.

158 *Five Presidents' Report*, p. 17.

159 *Five Presidents' Report*, p. 20.

Als het ook in zal houden dat dit ‘Ministerie van Financiën’ zelf belastingen zou mogen ophalen en dus zal beschikken over een eigen begroting, dient dit ook gepaard te gaan met de noodzakelijke democratische legitimatie. De burgers die worden belast dienen ten slotte een laatste stem te hebben over hoe dit geld wordt besteed. Het rapport laat open hoe deze democratische legitimatie kan worden gegarandeerd. In andere debatten over de toekomst van de EMU zijn er verschillende opties geopperd over hoe in dit geval democratische legitimatie zou kunnen worden verzekerd. Zo zou directe democratische legitimatie kunnen worden verleend door het opzetten van een eurozone-parlement.¹⁶⁰ Het nemen van dergelijke stappen heeft vanzelfsprekend veel voeten in de aarde en raakt ook aan andere vraagstukken zoals de verhouding tussen de eurozone en de rest van de EU.¹⁶¹

Verder voorziet het rapport in plannen om het ESM te integreren in het EU-kader en de centrale rol van de eurogroep verder te benadrukken door een voltijds voorzitterschap in te stellen en deze een groter rol te laten spelen bij de vertegenwoordiging van de euro buiten de eurozone.¹⁶²

Voor de uitvoering van de tweede fase heeft de Commissie, zoals gezegd, in mei 2017 een discussienota gepubliceerd, waarin de Commissie een stappenplan presenteert om een duidelijke visie te helpen formuleren om tot een verdieping van de EMU te komen tegen 2025.¹⁶³ Deze discussienota is gebaseerd op het in het voorjaar van 2017 gepubliceerde Witboek over de toekomst van de EU.¹⁶⁴ Voorop staat voor de Commissie de voltooiing van de financiële unie, het verwezenlijken van een beter geïntegreerde economische en begrotingsunie en het verankeren van democratische verantwoording en het versterken van de instellingen van de eurozone. In deze discussienota presenteert de Commissie geen nieuwe plannen, maar borduurt voornamelijk voort op de in oktober 2015 gepresenteerde plannen, met als doel te reflecteren over de EMU en een aanzet te geven om een visie op de toekomst van de EMU te formuleren en welke stappen daarvoor nodig zijn.

160 Verschillende opties zijn denkbaar voor de samenstelling van een dergelijk parlement zie bijvoorbeeld: Voorlichting Raad van State 2013 en het rapport van de commissie voor de Europese Unie in de House of Lords over het *Five Presidents' Report*: ‘Whatever it takes’: the Five Presidents’ Report on completing Economic and Monetary Union’, *13th Report of Session 2015–16*, 13 mei 2016, HL Paper 143).

161 Zie ook paragraaf 4.2.11.

162 *Five Presidents' Report*, p. 20.

163 Europese Commissie, ‘Discussienota over de verdieping van de Economische en Monetaire Unie’, COM(2017) 291.

164 Europese Commissie, ‘Witboek over de toekomst van Europa. Beschouwingen en scenario’s voor de EU27 tegen 2025’, COM(2017) 2025.

Daarnaast zijn met name in reactie op de acute crisis verschillende voorstellen gedaan voor de gezamenlijke uitgifte van schuld papier voor de lidstaten van de eurozone. Het doel van deze voorstellen is met name het stabiliseren van de markten en het ondersteunen van het voeren van een goed monetair beleid.¹⁶⁵ Dergelijke voorstellen zijn vergaand en vereisen in sommige gevallen niet alleen nieuwe EU-wetgeving, maar ook een wijziging van de EU-verdragen. Deze voorstellen raken, net als het opzetten van een eurozone-thesaurie aan kwesties van democratische legitimatie. Deze plannen maken overigens geen onderdeel uit van het *Five Presidents' Report*.

4.2.9 Complexiteit van de maatregelen

Het hiervoor besproken geheel van genomen maatregelen geeft een complex beeld weer. Dit beeld wordt nog complexer nu het economisch en budgettair bestuur constant in ontwikkeling is zoals de hiervoor geschetste plannen aantonen. De maatregelen zijn onder andere zo complex omdat sommige maatregelen snel opgetuigd moesten worden en de problemen zich vooral concentreerden (en nog concentreren) binnen de eurozone. Ook de niet altijd aanwezige politieke bereidheid van alle lidstaten tot het nemen van maatregelen heeft verder bijgedragen aan de complexiteit.

De complexiteit is ten eerste gelegen in het feit dat de maatregelen zowel binnen als buiten het EU-kader zijn opgetuigd. Het nieuwe economisch bestuur is gebaseerd op regelingen neergelegd in het verdrag (artikelen 121, 126 en 136 VWEU), verordeningen en richtlijnen, maar ook zijn de nieuwe regelingen neergelegd in internationale verdragen (EFSF, ESM, *Fiscal Compact*). De bedoeling is echter wel om de bepalingen uit het *Fiscal Compact* en het ESM-verdrag op termijn te integreren in het EU-kader. Daarnaast zijn de regelingen complex omdat ze verschillend van aard zijn. Sommige zijn juridisch bindend (*hard law*), zoals de sancties in de verschillende fases van het Stabiliteits- en Groeipact en in de correctieve fase van de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure, terwijl andere maatregelen worden afgedwongen door middel van *soft law*, zoals de landenspecifieke aanbevelingen. *Soft law*- en *hard law*-instrumenten zijn nu opgenomen in één toezichtkader, het Europees Semester, waardoor *soft law*- en *hard law*-elementen steeds meer met elkaar verweven zijn en de *soft law*-elementen daardoor steeds 'harder' worden.¹⁶⁶ Daarnaast zijn de regelingen die juridisch bindend zijn niet allemaal ook afdwingbaar.¹⁶⁷ Zo is de eis dat lidstaten buitensporige tekorten vermijden wel juridisch bindend, maar deze regel kan niet

165 Zie de in opdracht van de Commissie uitgevoerde studie naar de werking en juridische verankering van een dergelijk instrument: Expert Group on Debt Redemption Fund and Eurobills, 31 maart 2014. Zie de website van de Commissie : http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2014-03-31-redemption_fund_and_eurobills_en.htm.

166 Hinarejos 2015a, p. 75. Zie ook Armstrong 2013.

167 Zie voor dit onderscheid tussen juridisch bindend en afdwingbaar ook: Rapport Algemene Rekenkamer, 'Europees economisch bestuur', 2015, p. 45-46.

bij de rechter worden afgedwongen. Toepassing van deze regel is afhankelijk van een politiek oordeel van de Raad. De maatregelen en de daaruit voortvloeiende verplichtingen overlappen elkaar bovendien deels en hangen met elkaar samen. Hierdoor is de bevoegdhedenverdeling onduidelijk: het *Fiscal Compact* behelst ook EU-bevoegdheden en het *Europluspact* heeft betrekking op zowel EU- als nationale bevoegdheden. Ook is in het kader van het geven van financiële bijstand zowel het EU-recht als het internationale recht van toepassing. Ook zijn de maatregelen complex omdat ze verschillende vormen van controle en sancties inhouden. Het gaat zowel om aanbevelingen, waarschuwingen, rapportages, evaluaties, waarborgsommen, boetes en dergelijke. Bovendien verschilt het bereik van de maatregelen. Sommige maatregelen zijn alleen van toepassing op de eurolanden, terwijl andere maatregelen van toepassing zijn op 25 lidstaten en weer andere maatregelen op alle 28 lidstaten van toepassing zijn. Complex zijn de maatregelen ook omdat er een reeks van bestuursvormen wordt ingezet om de regels te monitoren: sommige meer formeel, zoals de rol die de Commissie speelt, andere meer informeel, zoals de rol die de informele Europese Raad voor de landen van de euro bestaande uit de leiders en staatshoofden van de eurozone – de Eurotop – speelt. Maar ook de Eurogroep speelt als informeel orgaan een grote rol bij de coördinatie van het economisch beleid. Ook zijn nieuwe bestuursvormen in het leven geroepen met een rol voor instanties buiten de EU, zoals de *Troika*, bestaande uit de Commissie, de ECB en het IMF, die een grote rol speelt bij de verlening van – geconditioneerde – financiële assistentie in het kader van het ESM. Daarnaast zijn zowel de inhoudelijke regels als de procedures ingewikkeld. De regels zoals neergelegd in het Stabiliteits- en Groeipact zijn zeer complex en lastig te doorgronden.¹⁶⁸ Het is bijvoorbeeld onduidelijk wanneer er sprake is van een structureel tekort,¹⁶⁹ welke beoordeling wordt overgelaten aan de Commissie. Bij de toepassing van de regels is bovendien de nodige discretionaire ruimte (voor de Commissie), bijvoorbeeld over het toepassen van de clausule dat kan worden afgeweken van de regels omdat sprake is van een economische neergang. Bovendien heeft de Commissie wel eens de schijn opgewekt de regels niet eenduidig toe te passen.¹⁷⁰ De procedure voor het monitoren van de regels, het Europees Semester, is bovendien zeer omvangrijk en wordt gekenmerkt door een constante stroom van rapportages, beoordelingen en evaluaties. Hierbij zijn veel verschillende actoren betrokken, zowel op EU-niveau als op nationaal niveau.

168 In een 236 pagina's tellend document, het *Vade Mecum*, geeft de Commissie uitleg over de regels van het SGP en hoe zij deze regels toepast..

169 Zie Claeys, Darvas & Leandro 2016, p. 6.

170 Zie Dawson 2015a, p. 61. Zie ook de uitspraak van president van de Commissie Junker over Frankrijk in mei 2016. Op de vraag waarom Frankrijk niet in de buitensporige tekortprocedure werd geplaatst voor het feit dat het de regels overtrad antwoordde hij: "because its France". Dit zorgde voor veel ophef over de toepassing van de regels en de rol van de Commissie daarin. Zie o.a. <http://uk.reuters.com/article/uk-eu-deficit-france-idUKKCN0YM1N0>.

4.2.10 Constitutionele gevolgen van de eurocrisis

De eurocrisis en de aanpak ervan hebben verschillende (bredere) gevolgen. Zowel voor het constitutionele recht van de E(M)U als van de lidstaten, hoewel beide niveaus grotendeels overlappen gelet op de gelaagdheid van de rechtsordes.¹⁷¹ In de literatuur is voor deze gevolgen dan ook veel aandacht.¹⁷²

Allereerst heeft de mogelijkheid om lidstaten te voorzien van financiële assistentie, door de oprichting van het EFSF en het ESM, een grote verandering veroorzaakt in de EMU. Ioannidis spreekt zelfs van een *'paradigm shift'*.¹⁷³ Het uitgangspunt dat ten grondslag lag aan de EMU, financiering door de markten en marktdiscipline – dat wordt gegarandeerd door de artikelen 123, 124 en 125 VWEU – heeft ruimte gemaakt voor de mogelijkheid tot het overdragen van publieke middelen tussen de lidstaten – financiële assistentie – in ruil voor hervormingen en strikte controle van het economisch beleid van de lidstaat. Dit heeft in ieder geval de suggestie gewekt dat lidstaten elkaar zullen helpen als ze in de financiële problemen zitten, iets dat de genoemde artikelen juist probeerde te voorkomen.¹⁷⁴

Daarnaast heeft zich een ontwikkeling voorgedaan richting een overwicht van de uitvoerende macht in de EU – dit betreft zowel de Europese Raad, de Raad als de Commissie.¹⁷⁵ Met name direct na de crisis heeft de Europese Raad veelal het voortouw genomen bij het voorstellen van maatregelen voor de versterking van de EMU, in dit geval ten koste van de Commissie.¹⁷⁶ Maar ook zijn er tal van intergouvernementele verdragen tot stand gekomen buiten het EU-kader (het EFSF, het ESM en het *Fiscal Compact*). Aan de andere kant is de rol van de Commissie, waaronder ook Eurostat, aanzienlijke versterkt.¹⁷⁷ Met name wat betreft de implementatie van de regels. De Commissie heeft een centrale rol bij de implementatie en handhaving van de regels zoals neergelegd in het *Six Pack*, *Two Pack*, ESM en *Fiscal Compact*.¹⁷⁸ De aanzienlijke rol van de Commissie in het vernieuwde Europees economisch bestuur en de toenemende rol van de ECB op het gebied van het opkopen van staatsobligaties en het banktoezicht, duiden erop dat steeds

171 Tuori & Tuori 2014, p. 119.

172 Voor literatuur hierover zie onder andere: Hinarejos 2015a, Dawson & De Witte 2013, Craig 2014 m.n. p. 36-40, Menendez 2014, Chiti & Teixeira 2013 en Tuori & Tuori 2014.

173 Ioannidis 2016, p. 1240. Ioannidis karakteriseert deze veranderingen als *'constitutional transformations'*. De auteur definieert deze *constitutional transformations* als 'changes in the meaning of basic constitutional provisions which occur without a formal amendment of the respective texts.' Ioannidis 2016, p. 1282. Zie anders bijvoorbeeld De Witte 2015.

174 Zie ook Hinarejos 2015a, m.n. p. 51-63.

175 Zie o.a. Hinarejos 2015a, p. 85-101. In de literatuur wordt naar dit fenomeen ook wel verwezen als *'executive dominance'*. Zie bijvoorbeeld Curtin 2014.

176 Zie bijvoorbeeld Dawson & De Witte 2013, o.a. p. 830. Dit wordt door sommigen ook geassocieerd met de macht van grote lidstaten tegenover kleine lidstaten.

177 Zie o.a. Craig 2014, p. 36-37 en Bauer & Becker 2014.

178 Zie Dawson 2015a.

meer instellingen met specifieke deskundigheid een rol krijgen bij het handhaven van de regels.

In de derde plaats heeft het versterkte Europees economisch bestuur ook gevolgen voor de verhoudingen tussen de lidstaten in de EU. De eurozone is onderworpen aan een speciaal regime, terwijl het *Fiscal Compact* van toepassing is op alle lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië. Naar deze ontwikkeling wordt ook wel gerefereerd als het ontstaan van een 'multi speed'- of 'two speed'-Europa.¹⁷⁹ Het verschil tussen de lidstaten in de eurozone en de lidstaten daarbuiten treedt steeds meer op de voorgrond. Onder andere door de instelling van de Eurotop in het *Fiscal Compact*, de plannen voor het verder versterken van de rol van de eurozone, zowel binnen als buiten de EMU, door het instellen van een permanent voorzitterschap en het publiceren van landenspecifieke aanbevelingen voor de eurozone aan het begin van de toezichtcyclus. Maar ook heeft het Europees economisch bestuur gevolgen voor de relatie tussen de landen binnen de eurozone. Dit doet zich met name voor wanneer een lidstaat financiële bijstand ontvangt uit het ESM. De aan de strenge voorwaarden onderworpen lidstaten zijn de facto gebonden aan het implementeren van de maatregelen terwijl de andere lidstaten in het kader van het ESM deze maatregelen vaststellen.¹⁸⁰

Ook heeft de crisis en de strenge monitoring van het economisch en budgettair beleid aanzienlijke gevolgen voor het sociale beleid in de lidstaten.¹⁸¹ De crisis en de bezuinigingspolitiek die daarop volgde hebben met name grote gevolgen voor de werkgelegenheid en de armoede in de lidstaten. De landen die onderworpen zijn (geweest) aan conditionele financiële assistentie hebben dit in nog sterkere mate ondervonden.¹⁸² In reactie hierop is in Europa meer aandacht gekomen voor de sociale dimensie.¹⁸³ Dit betekent dat bij het opleggen van maatregelen in het kader van het economisch en budgettair toezicht tevens wordt gekeken naar de sociale impact. Zo is bijvoorbeeld voor het eerst een sociale-effectenbeoordeling opgesteld bij het memorandum van overeenstemming voor Griekenland – dat op 19 augustus 2015 is gesloten tussen het ESM en Griekenland – en wordt steeds meer

179 Hinarejos 2015a, p. 103 e.v. en Craig 2014, p. 37 en 38.

180 In dit kader wordt ook wel gesproken van *debtor states* tegenover *creditor states*. Dat de *debtor states* de facto veelal geen andere mogelijkheid hebben dan akkoord te gaan met de voorwaarden blijkt ook uit de ervaringen van de lidstaten zelf. Zie Ioannidis 2014, p. 95.

181 Zie o.a. Dawson & De Witte 2013, p. 824-825 en Tuori & Tuori 2014, p. 205 e.v. Zie ook de studie van Bekker 2015.

182 Zie bijvoorbeeld de uitspraken van het Portugese constitutionele hof waarin de rechter oordeelde dat de maatregelen die ter implementatie van de voorwaarden werden vastgelegd in de begrotingswet in strijd waren met de Portugese Grondwet. Zie paragraaf 4.3.6.3.

183 Zie o.a. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, 'Versterking van de sociale dimensie van de economische en monetaire Unie', COM(2013) 690 en COM(2015) 600, p. 5. Zie ook de jaarlijkse groeianalyse 2014 waarin de bestrijding van werkloosheid en de sociale gevolgen van de crisis als prioritair gebied wordt aangegeven, COM(2013) 800 final.

rekening gehouden met de sociale rechtvaardigheid bij het opstellen van conditionele programma's.¹⁸⁴ Dit heeft tot gevolg dat op het sociale beleid in de lidstaten steeds meer toezicht wordt gehouden: bij het voeren van het begrotingsbeleid dient steeds meer rekening te worden gehouden met sociale aspecten. Zo richten de landenspecifieke aanbevelingen zich onder andere op werkgelegenheidsbeleid en sociale kwesties¹⁸⁵ en worden deze kwesties meegenomen in de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure die van toepassing is op alle lidstaten. Het sociale beleid is net als het economisch en budgettair beleid nationaal van aard. Juist omdat de aanbevelingen niet bindend zijn is het mogelijk dat deze buiten de Unie competenties liggen en raken aan nationale bevoegdheden.¹⁸⁶ Specifieke gebieden in het sociale beleid zijn gedeelde bevoegdheden (artikel 4 lid 2 en artikelen 151 tot en met 161 VWEU). Meer in het algemeen kunnen de lidstaten het initiatief nemen om hun sociale beleid te coördineren (artikel 5 lid 3 VWEU). De samenhang tussen het economisch en budgettair beleid en het sociale beleid en de effecten van de monitoring van het economisch en budgettair beleid op het sociale beleid in de lidstaten betekent volgens Hinarejos dat het sociale beleid eenzelfde pad zal kunnen gaan volgen als het economisch en budgettair beleid dat steeds 'centraler' wordt.¹⁸⁷

Volgens Bieber is bovendien steeds meer sprake van een hiërarchische relatie tussen de Unie en de lidstaten op het gebied van economisch en budgettair beleid:¹⁸⁸ de middelen worden nog steeds op nationaal niveau opgehaald, terwijl de EU-instellingen steeds meer invloed proberen uit te oefenen op de wijze waarop en waaraan het geld wordt uitgegeven.¹⁸⁹ Het toezicht op het economisch en budgettair beleid van de lidstaten is niet alleen dieper en breder geworden, maar heeft daarnaast ook effecten op het sociale beleid van de lidstaten, bij uitstek – net als het economisch beleid – een terrein dat behoort tot het nationale beleid. Volgens Dawson & De Witte waagt de EU zich steeds meer op het terrein van herverdelingsvraagstukken.¹⁹⁰ De originele opzet van de EMU gaat echter uit van een horizontaal systeem waarin de lidstaten in het kader van de Raad hun economisch beleid coördineren en waarin beleidsbeslissingen op nationaal niveau worden genomen. Deze (nieuwe) vormen van toezicht zijn volgens Chalmers, hoewel niet in strijd met de verdragen, dan ook niet voorzien in de originele opzet van de

184 COM(2015) 600 final, p. 5. Zie ook de beoordeling zelf: SWD(2015) 162 final.

185 Zo werd onder andere in 2014 een landenspecifieke aanbeveling aan Nederland gericht die betrekking had op de arbeidsparticipatie. Aanbeveling van de Raad van 8 juli 2014 over het hervormingsprogramma van Nederland en met een advies van de Raad over het Stabiliteitsprogramma van Nederland voor 2014, *PbEU C 247/88*.

186 Dawson 2015a, p. 52 en 53. En Van den Brink & Van Rossem 2015, p. 29.

187 Hinarejos 2015a, p. 81.

188 Bieber 2014, p. 100.

189 Zie ook Hinarejos 2013. Hinarejos spreekt in deze context over een toezichtmodel waarin de EU in steeds gedetailleerdere mate toezicht houdt op de begrotingen van de lidstaten.

190 Dawson & De Witte 2013, p. 842: *'the Union is venturing into redistributive politics'*. Zie ook Chalmers 2012.

EMU.¹⁹¹ De vraag is dan ook in hoeverre de lidstaten hiermee hebben ingestemd bij de ondertekening van de verdragen.¹⁹² Het proces van *'integration by stealth'*, zoals Majone het proces noemt waarbij de EU verdere (politieke) integratie nastreeft door middel van technocratische middelen, lijkt ook hier van toepassing. Deze vorm van integratie is problematisch, onder andere omdat het gepaard gaat met een gebrek aan transparantie.¹⁹³ Bovendien, zoals eerder geconstateerd in dit hoofdstuk, vragen (economische) beleidsbeslissingen die gevolgen hebben voor de herverdeling in een land om meer democratische legitimatie dan de in de verdragen neergelegde cijfermatige begrotingsregels. En deze democratische legitimatie kan eigenlijk alleen op nationaal niveau worden gezocht zolang de nationale middelen op nationaal niveau worden opgebracht.¹⁹⁴

Dit raakt aan de vraag in hoeverre de huidige instrumenten voor het verzekeren van democratische inbreng bij het vaststellen van het economisch en budgettair beleid nog voldoen in deze veranderende opzet.¹⁹⁵ Dit gaat mede over de vraag hoe de EMU eruit dient te zien om te kunnen garanderen dat degene die belasting betaalt ook direct invloed heeft op de wijze waarop dit wordt uitgegeven. Volgens Hinarejos zijn er twee potentiële modellen in welke richting de EMU zich zou kunnen ontwikkelen, met de kanttekening dat dit ideaaltypische modellen zijn die er in de praktijk anders uit zouden kunnen zien.¹⁹⁶ Ten eerste zou de EMU zich kunnen ontwikkelen naar een toezichtmodel en ten tweede zou de EMU zich kunnen ontwikkelen naar een klassiek federaal model waarbij de EMU (deels) haar eigen belastingen heft. Dit laatste model zal volgens de auteur de meeste voeten in de aarde hebben, want het vereist immers een overdracht van bevoegdheden van de lidstaten. Maar zal uiteindelijk wel tegemoet komen aan de problemen van democratische legitimatie die zich voordoen in het toezichtmodel.¹⁹⁷ In dit toezichtmodel – welke richting de EMU nu lijkt op te gaan – zullen de EU-instellingen zich uiteindelijk bezig houden met het geven van gedetail-

191 Chalmers, Davies & Monti 2014, p. 722.

192 Zie ook Ioannidis 2016 die de huidige veranderingen in de EMU onder de noemer brengt van theorieën over constitutionele veranderingen buiten de formele amendementsprocedures om: 'The essential idea behind all these approaches is that formal amendment is not the only way by which constitutional commitments may be introduced. Constitutional commitments might be also established through a process of transforming the meaning of existing constitutional provisions without a change in the text.', p. 1244. Zie ook Hallerberg, Marzotto & Wolff 2012b, p. 2: 'The European Semester may be regarded as an attempt to shift the distribution of power between the EU and the national level without altering the Treaty. It is the stretching of EU intervention rights to the maximum without a formal devolution of national sovereignty.'

193 Zie Majone 2005, m.n. p. 143 e.v.

194 Zie ook: Tuori & Tuori 2014, p. 209 en Cuyvers 2013, p. 415 e.v.

195 Verschillende auteurs wijzen op het gebrek aan democratische legitimatie van het Europees Semester. Zie o.a. Dawson 2015a, Chalmers 2012, De Streeel 2013, Armstrong 2013 en De Witte 2015. Zie uitgebreid paragraaf 4.3.7.

196 Hinarejos 2015a, p. 180 e.v. Zie ook De Streeel 2015.

197 Zie ook De Streeel 2015, p. 92.

leerde voorschriften voor het nemen van economische beleidsbeslissingen in de lidstaat. Dit gaat echter ten koste van de ruimte om op nationaal niveau beslissingen te nemen over de begroting, terwijl dit niet gepaard gaat met de nodige democratische legitimatie op Europees niveau – dan wel door het Europees parlement of de nationale parlementen.¹⁹⁸ Crum wijst in dit kader op het ‘*governance trilemma*’.¹⁹⁹ Het nastreven van monetaire integratie en het in stand houden van nationale autonomie, het feit dat de beslissingen over het budgettaire en economisch beleid van de lidstaten uiteindelijk een nationale bevoegdheid is, betekent dat dit ten koste gaat van het derde element namelijk democratie. Het opleggen van gedetailleerde voorschriften door de EU-instellingen holt de nationale politieke autonomie op het gebied van budgettaire en economische zaken uit²⁰⁰ en zet het nationale parlement aan de zijlijn.²⁰¹ De uiterste consequentie van dit model zou zijn dat de nationale overheden niet meer zouden zijn dan uitvoerders van beleidsbeslissingen die door de EU-instellingen zijn genomen.²⁰²

Het klassieke federale model daarentegen gaat uit van overheden op verschillende niveaus, in dit geval EU-niveau en nationaal niveau, met te onderscheiden verantwoordelijkheden en taken. Er kan dan worden gekeken naar welke doelen de EU dient te verwezenlijken. Op deze gebieden kan de EU zelf belastingen heffen waardoor de democratische legitimatie op deze gebieden op EU-niveau kan worden gegarandeerd. Waar belastingen op nationaal niveau blijven belegd is dan geen, of maar beperkte, invloed van de Europese instellingen waardoor de nationale autonomie gewaarborgd blijft op deze gebieden.²⁰³ Op deze manier wordt democratische legitimatie gewaarborgd op het niveau waar de belastingen worden geheven. Een dergelijke stap richting een klassiek federaal model lijkt op de (middel)lange termijn echter een brug te ver te zijn, vooral gelet op de huidige omstandigheden in de EMU waarin de eurocrisis op het eerste gezicht lijkt te zijn geluwd en de directe noodzaak tot het nemen van maatregelen daarmee naar de achtergrond is verdwenen.

Aan het eind van hoofdstuk 7 wordt nog kort ingegaan op mogelijke toekomstscenario's voor de EMU.

198 Zie ook Dawson & De Witte 2013, p. 827, Crum 2013, De Streef 2015, p. 90-92 en Diamant 2015.

199 Crum 2013. Crum signaleert dit trilemma in navolging van Rodrik die wijst op het trilemma van de wereldeconomie tussen nationale autonomie, democratie en globalisering. Het nastreven van twee van deze elementen, welke combinatie van de twee dan ook, sluit het behoud van het derde element uit. Zie Rodrik 2011.

200 Crum 2013, p. 623. Crum doet echter verschillende suggesties om democratie zoveel mogelijk te ‘reconstrueren’, zoals het mogelijk maken van een euro exit, of een grotere rol voor de conferentie van nationale parlementen bijvoorbeeld bij het bezien van de voorwaarden gekoppeld aan financiële bijstand. Crum 2013, p. 625 e.v.

201 Dawson & De Witte 2013, p. 827.

202 Hinarejos 2015a, p. 189. Zie ook Chalmers 2012, p. 693.

203 Hinarejos 2015a, p. 180-191.

4.2.11 Effectiviteit en politieke dimensie

Bij het bestuderen van het Europees economisch bestuur dient ook de politieke dimensie in ogenschouw te worden genomen, met name omdat de discussies over de economische en budgettaire integratie verder gaan dan de EMU alleen en ook betrekking hebben op het hele EU-project.²⁰⁴ Hoewel de politieke dimensie geen onderdeel uitmaakt van het onderzoek is deze wel van belang voor de context van het Europees economisch bestuur. De politieke component speelt ook een grote rol in de wijze waarop de EMU zich heeft ontwikkeld, hoe en in welke vorm de maatregelen in reactie op de crisis tot stand zijn gekomen en hoe de EMU zich in de toekomst zal ontwikkelen. In hoeverre zijn de lidstaten bereid om hun economisch beleid over te hevelen naar Europees niveau om een optimale monetaire unie te realiseren?

In de praktijk heeft de effectiviteit van de regels en de handhaving ervan bovendien een grote politieke component. De handhaving van de regels is (nog steeds) afhankelijk van het oordeel van de Raad. De rol van het Hof van Justitie is maar beperkt.²⁰⁵ Bovendien heeft ook de Commissie verschillende malen kritiek gekregen op de wijze waarop zij de regels handhaaft.²⁰⁶ De Commissie zou met name bij grotere landen, zoals Frankrijk, coulanter zijn met de handhaving van de regels dan bij kleinere lidstaten zoals Portugal.²⁰⁷ Maar bovenal dient in ogenschouw te worden genomen dat de EMU in overgrote mate een politiek project is dat voor het handhaven van de regels afhankelijk is van de politieke bereidheid van de lidstaten. Solidariteitskwesities spelen hierbij ook een rol.²⁰⁸

De complexiteit van de maatregelen doet bovendien de vraag rijzen naar de effectiviteit van de maatregelen. De nieuwe regels en procedures hebben ervoor gezorgd dat de euro tot nu toe nog steeds een relatief sterke munt is. Daarentegen kan de complexiteit van de regels en procedures de effectiviteit van de regels en dus de mate waarin deze worden nageleefd en gehandhaafd belemmeren.²⁰⁹

204 Zie Hinarejos 2015a, p. 79.

205 Zie verder paragraaf 4.3.7.

206 Zie paragraaf 4.2.9.

207 Voor het eerst heeft de Commissie in 2016 een aanbeveling gedaan aan de Raad om een boete op te leggen aan Spanje en Portugal voor het overtreden van de regels uit het SGP nadat de Raad had geconstateerd dat Spanje en Portugal geen effectieve maatregelen hadden genomen om het buitensporige tekort te corrigeren. De Commissie heeft echter aanbevolen om de boete die hiervan het gevolg is te schrappen. De Raad heeft deze aanbeveling gevolgd. Zie Council Implementing Decision on imposing a fine on Portugal for failure to take effective action to address an excessive deficit, nr. 11554/16 en Council Implementing Decision on imposing a fine on Spain for failure to take effective action to address an excessive deficit, nr. 11555/16.

208 Borger 2013b.

209 Zie bijvoorbeeld het speciale rapport van de Europese Rekenkamer, 'Further improvements needed to ensure effective implementation of the excessive deficit procedure', april 2016.

4.2.12 Conclusie

De eurocrisis toont aan dat het in het Verdrag van Maastricht opgezette kader voor de EMU – dat het resultaat was van een politiek compromis – niet opgewassen was tegen een dergelijke crisis. In het Verdrag van Maastricht werd het monetaire beleid gecentraliseerd, terwijl het economisch beleid van de lidstaten een nationale bevoegdheid bleef. Het afdwingen van economisch beleid door middel van *hard law* was politiek niet acceptabel voor de lidstaten, terwijl de soevereiniteit van de lidstaat wel werd afgebakend met cijfermatige begrotingsregels om het behoud van een gezamenlijke munt te kunnen garanderen. Economisch beleid werd via *soft law* gecoördineerd en in een uiterst geval konden sancties worden opgelegd wanneer cijfermatige budgettaire regels werden overtreden. Deze asymmetrie tussen het gecentraliseerde monetaire beleid en het gedecentraliseerde economisch en budgettair beleid leidde uiteindelijk tot de eurocrisis nadat bleek dat Griekenland zich jarenlang niet aan de begrotingsregels had gehouden. In reactie op de eurocrisis werd op zoek gegaan naar manieren om ten eerste de directe gevolgen van de eurocrisis te kunnen ondervangen en ten tweede om het kader van de EMU robuuster te maken en op lange termijn te versterken om de houdbaarheid van de munt te garanderen. Financiële noodmechanismen zijn opgezet om eurolidstaten in financiële moeilijkheden te helpen in ruil voor hervormingen. Ook is er een cyclus opgezet voor de coördinatie van het economisch beleid – het Europees Semester – met als gevolg dat de budgettaire en economische situatie in de lidstaten continu in de gaten wordt gehouden.

Het versterkte toezichtkader verdiept het toezicht op het economisch en budgettair beleid van de lidstaten niet alleen, maar heeft bovendien een breder toepassingsgebied. Terwijl in de originele opzet van de EMU de EU-instellingen vooral een corrigerende rol hadden, lijkt het erop dat de EU-instellingen, de Raad en de Commissie, steeds meer proberen om invloed uit te oefenen op het nationaal economisch en budgettair beleid, voorafgaand aan de uiteindelijke vaststelling van de begroting (*ex ante*). Dit gebeurt bovendien in een steeds meer hiërarchische verhouding. Als een lidstaat financiële bijstand ontvangt is de manoeuvreerruimte van de lidstaat om economische beleidsbeslissingen te nemen bovendien tot op grote hoogte beperkt.

Er wordt wel gezegd dat het Europese integratieproces zich voltrekt aan de hand van crises. Ook hier lijkt dit adagium van toepassing te zijn: hoewel de uitgangspunten in de verdragen niet zijn veranderd – nog altijd is sprake van een centraal geleide monetaire unie met daaraan gekoppeld een decentrale, intergouvernementeel geleide, economische unie – lijkt de verscheidenheid aan en de complexiteit van de maatregelen in reactie op de eurocrisis, de uitgangspunten van de EMU en het toezicht op het budgettair en economisch beleid van de lidstaten tot op zekere hoogte te hebben veran-

derd.²¹⁰ De ontwikkelingen op dit terrein zijn bovendien nog in volle gang. Sinds de totstandkoming van het Europees Semester en de mechanismen voor financiële bijstand zijn er al veel veranderingen doorgevoerd en zijn verschillende plannen gepresenteerd voor de toekomst van de EMU.

Dit huidige model, waarin door middel van soms aanzienlijk gedetailleerde beleidsvoorschriften toezicht wordt gehouden op het budgettaire en economisch beleid van de lidstaten, heeft gevolgen voor de democratische legitimatie van de beslissingen. Het lijkt niet mogelijk om zowel monetaire integratie als nationale autonomie te verwezenlijken, zonder dat dit ten koste gaat van democratie.²¹¹ Om volledige zeggenschap van de burgers te garanderen over de wijze waarop de door hen opgebrachte middelen worden besteed dient de democratische legitimatie te worden gegarandeerd op het niveau waar de belastingen worden geheven. Dit lijkt in de huidige opzet van de EMU echter niet geheel onproblematisch. Een klassiek federaal model, waarin de EMU (deels) zelf belastingen gaat heffen, zou hier grotendeels aan tegemoet komen. Een dergelijke stap richting een klassiek federaal model lijkt op de (middel)lange termijn echter een brug te ver te zijn. Zowel omdat dit een overdracht van bevoegdheden voor de nationale lidstaten impliceert, maar ook gelet op de huidige omstandigheden in de EMU, waarin de eurocrisis op het eerste gezicht lijkt te zijn geluwd en de directe noodzaak tot het nemen van maatregelen naar de achtergrond lijkt te zijn verdwenen.

In het vervolg van dit hoofdstuk zal ik in meer detail stilstaan bij de regels waaraan de eurolidstaat is onderworpen in het kader van het budgettaire en economisch toezicht en wat deze regels betekenen voor de wijze waarop het budgettaire en economisch beleid op nationaal niveau kan worden vormgegeven.

4.3 ECONOMISCH EN BUDGETTAIR TOEZICHT

4.3.1 Inleiding

In deze paragraaf zal het Europees economisch en budgettaire toezicht in meer detail worden toegelicht. Daarbij ligt de nadruk op de inhoud van de regels en wijze waarop toezicht wordt gehouden op de economische en budgettaire situatie in de lidstaten alsook op de verplichtingen die hieruit

210 Of er echter sprake is van een transformatie van de constitutie van de EU daar verschillen de meningen in de literatuur over. Zie bijvoorbeeld Tuori & Tuori 2014, p. 182 die spreken van een *'constitutional mutation'* en De Witte 2015 die van mening is dat geen van de veranderingen naar aanleiding van de eurocrisis een vergaande verandering in de constitutie van de EU teweeg hebben gebracht, maar slechts hebben geleid tot *'increased institutional variation'*.

211 Zie het *'governance trilemma'* van Crum 2013 en paragraaf 4.2.10.

voortvloeiën voor de lidstaten. Eerst zal stilgestaan worden bij de vier pijlers waaruit dit toezicht bestaat (paragraaf 4.3.2). Vervolgens zal uitgebreid in worden gegaan op de procedure van het Europees Semester die het toezicht op de eerste drie pijlers bijeenbrengt (paragraaf 4.3.3). Het Europees Semester mondt uit in landenspecifieke aanbevelingen waar de lidstaten vervolgens rekening mee moeten houden bij het formuleren van hun nationale beleid. Doel hiervan is om een bepaalde mate van convergentie te bereiken doordat het nationale beleid van de lidstaten af wordt gestemd op de EU-brede doelen. Deze afstemming vindt plaats in het tweede deel van het jaar, het nationale semester. De verplichtingen die volgen uit het nationale semester voor de lidstaten worden in paragraaf 4.3.4 besproken. Vervolgens wordt stilgestaan bij de gevolgen van dit toezicht: het ontstaan van een doorgaande cyclus van toezicht en evaluaties (paragraaf 4.3.5). De laatste pijler, het verscherpte toezicht op de economische en budgettaire situatie van de lidstaten in het geval de lidstaten (dreigen) financiële moeilijkheden (te) ondervinden of financiële assistentie ontvangen, wordt besproken in paragraaf 4.3.6. De wijze waarop het toezicht plaatsvindt in het Europees economisch bestuur en de gevolgen die de hieruit voortvloeiende regels (kunnen) hebben voor de nationale lidstaten duidt echter op een ‘verantwoordingsgat’ omdat zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen onvoldoende betrokken zijn bij de controle op de besluitvorming in het Europees economisch bestuur. Dit wordt nader bezien in paragraaf 4.3.7. Deze paragraaf wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 4.3.8).

4.3.2 Vier pijlers

Het huidige Europees economisch bestuur is gebaseerd op een viertal pijlers.²¹² Ten eerste het begrotingstoezicht dat van toepassing is op alle lidstaten. Dit toezicht heeft tot doel om budgettaire onevenwichtigheden te voorkomen en waar nodig te corrigeren en bestaat uit een preventieve en correctieve fase. Voor de eurolanden geldt een verscherpt regime door de mogelijkheid van het opleggen van sancties in beide fases. De tweede pijler betreft het macro-economisch toezicht en is van toepassing op alle lidstaten. Het toezicht bestaat uit een preventief en correctief deel en heeft als doel om overloopeffecten tussen de lidstaten te voorkomen. In deze procedure kunnen, in de correctieve fase, ook sancties worden opgelegd. Deze zijn alleen van toepassing op de eurolanden. De derde pijler betreft de coördinatie van het economisch beleid en is van toepassing op alle lidstaten. Coördinatie vindt plaats door middel van *soft law* en heeft tot doel om economische convergentie te bereiken tussen de lidstaten. De vierde pijler betreft de conditionele financiële solidariteit tussen de lidstaten met als doel het kunnen garanderen van de stabiliteit van de eurozone.

212 Zie De Streef 2013.

De eerste drie pijlers worden gecoördineerd in het kader van het Europees Semester. In deze jaarlijks terugkerende beleidscyclus wordt toezicht uitgeoefend op het budgettaire en economisch beleid van de lidstaten. Het Europees Semester bestaat uit twee fases en mondt uit in landenspecifieke aanbevelingen. Dit semester loopt van november tot en met juli van het volgende jaar. Hierna begint het zogenoemde nationaal semester. De nationale lidstaten hebben van juli tot januari de tijd om de landenspecifieke aanbevelingen voor het economisch en budgettaire beleid te verwerken in hun begroting en de begroting volgens nationale procedures vast te stellen. In het geval de lidstaat financiële problemen ondervindt komt de lidstaat in de vierde pijler terecht: dit betekent dat de lidstaat onder verscherpt toezicht komt te staan.

Achtereenvolgens wordt het Europees Semester, het nationaal semester en het kader van het verscherpt toezicht in het geval de lidstaat financiële assistentie ontvangt besproken. Hierbij wordt speciaal aandacht besteed aan de procedurele en inhoudelijke verplichtingen die hieruit volgen voor de lidstaten, de besluitvormingsprocedures, de betrokkenheid van het Europees Parlement en de betrokkenheid van nationale actoren, waaronder ook de nationale parlementen.

4.3.3 Het Europees semester

Het Europees Semester stroomlijnt, formaliseert en vervroegt de economische en budgettaire beleidscoördinatie en het multilaterale toezicht. In het Europees Semester worden de eerste drie pijlers van het Europees economisch bestuur gecoördineerd: het begrotingstoezicht op basis van het Stabiliteits- en Groeipact, het macro-economisch toezicht en het toezicht op de structurele hervormingen in het kader van de Europa 2020-strategie. Het Europees Semester bestaat uit twee fases. In de eerste fase worden in het kader van de Raad de economische beleidsprioriteiten opgesteld. In de tweede fase presenteren de lidstaten hun begrotings- en structurele plannen voor de komende jaren op basis van de in de eerste fase opgestelde beleidsprioriteiten. Deze worden vervolgens geëvalueerd door de Commissie, op basis waarvan de Raad landenspecifieke aanbevelingen richt aan de lidstaat.

Het Europees Semester is een ingewikkelde procedure waarin veel verschillende rapporten, evaluaties en aanbevelingen worden gepubliceerd, zowel door de Europese instellingen als de nationale lidstaten. In figuur 4.1 is het Europees Semester chronologisch weergegeven.

HET EUROPEES SEMESTER

	Europese Commissie	Europese Raad/ Raad	Lidstaten	Europees Parlement
NOVEMBER	<p>Commissie publiceert een jaarlijkse groeia-analyse en waarschuwingsmechanismeverslag.</p> <p>EURO-ZONE Aanbevelingen van de Commissie voor de eurozone</p> <p>EURO-ZONE Advies Commissie over ontwerpbegrotingen</p>	<p>Jaarlijkse groeia-analyse: voorstellen voor EU-prioriteiten voor het komende jaar, waaronder het economisch en fiscaal beleid en hervormingen om de stabiliteit en groei te bevorderen.</p> <p>Waarschuwingsmechanismeverslag: bepaalt voor welke lidstaten een grondiger analyse nodig is om te bepalen of er sprake is van een onevenwicht waarvoor beleidsmaatregelen nodig zijn.</p>		
DECEMBER/JANUARI	<p>Economische najaarsprognoses</p> <p>Bilaterale bijeenkomst met de lidstaten</p> <p>Onderzoeksmisssies naar de lidstaten</p>	<p>Raad bespreekt adviezen van de Commissie over ontwerp-begrotingen</p> <p>Raad stelt aanbevelingen voor eurozone en conclusies over jaarlijkse groeia-analyse en waarschuwingsmechanismeverslag vast.</p>	<p>EURO-ZONE Lidstaten keuren eigen begroting goed</p>	<p>Dialoog over de jaarlijkse groeia-analyse</p>
FEBRUARI	<p>Economische winterprognoses</p> <p>Landenverslag per lidstaat (hervormingsagenda en onevenwichtigheden)</p>	<p>Landenverslagen: een analyse van de economische situatie en het beleid in elke lidstaat en bovendien een beoordeling of er sprake is van onevenwicht in lidstaten waar een grondiger analyse is uitgevoerd.</p>		
MAART		<p>Europese Raad stelt economische prioriteiten vast op basis van de jaarlijkse groeia-analyse</p>		
APRIL	<p>Bilaterale bijeenkomst met de lidstaten</p>	<p>Nationale hervormingsprogramma's: hervormingen en maatregelen voor een ontwikkeling in de richting van slimme, duurzame en inclusieve groei.</p> <p>Stabiliteits/convergentieprogramma's: plannen voor gezonde overheidsfinanciën.</p>	<p>Lidstaten presenteren hun nationale hervormingsprogramma's (inzake economisch beleid) en stabiliteits- of convergentieprogramma's (inzake begrotingsbeleid)</p>	
MEI	<p>Economische voorjaarsprognoses</p> <p>Commissie stelt landenspecifieke aanbevelingen voor</p>	<p>Landenspecifieke aanbevelingen: aanbevelingen voor economisch en begrotingsbeleid, aangepast aan elk land en bedoeld om groei, werkgelegenheid, onderwijs- en opleidingskansen, onderzoek en innovatie te stimuleren.</p>		



Figuur 4.1 Europees Semester (bron: website Europese Commissie)

4.3.3.1 Eerste fase: vaststelling beleidsprioriteiten

In de eerste fase van het Europees Semester worden de EU-brede beleidsprioriteiten vastgesteld. Daarnaast wordt ook de landenspecifieke analyse van de Commissie over de economische en budgettaire situatie in de lidstaten bekend gemaakt. Op basis van deze prioriteiten en analyses worden in de tweede fase de nationale rapportages opgesteld waarin wordt gerapporteerd over de stand van de nationale economische en budgettaire situatie.

Jaarlijkse groeianalyse en waarschuwingsmechanismeverslag

Het Europees Semester wordt gelanceerd met de publicatie van de jaarlijkse groeianalyse en het waarschuwingsmechanismeverslag door de Commissie in november. De jaarlijkse groeianalyse wordt vastgesteld met het oog op de Europa 2020-doelstellingen²¹³ en de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.²¹⁴ De richtsnoeren vormen de uitvoering van de Europa 2020-doelstellingen. De breed opgezette jaarlijkse groeianalyse geeft een overzicht van de economische en sociale situatie in Europa en bepaalt jaar-

213 De Europa 2020-strategie is vastgesteld in 2010 en stelt doelen voor slimme, duurzame en inclusieve groei. COM(2010) 2020 final.

214 Opgesteld op basis van artikel 121 lid 2 VWEU. De richtsnoeren voor het economisch beleid worden tegelijk vastgesteld met de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid (artikel 148 lid 2 VWEU). Samen vormen deze richtsnoeren de geïntegreerde richtsnoeren. De economische richtsnoeren worden voor meerdere jaren opgesteld terwijl de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid jaarlijks worden opgesteld. In 2010 en 2015 zijn deze geïntegreerde richtsnoeren vastgesteld door de Raad op aanbeveling van de Commissie. Zie voor de globale richtsnoeren voor het economisch beleid vastgesteld in 2015: Aanbeveling (EU) 2015/1184 van de Raad van 14 juli 2015 betreffende de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Europese Unie.

lijks de algemene economische prioriteiten voor de EU. De groeianalyse wordt vergezeld door het gezamenlijke werkgelegenheidsrapport, gericht op werkgelegenheids- en sociale situatie in de EU.²¹⁵

Het waarschuwingsmechanismeverslag publiceert de Commissie in het kader van de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure.²¹⁶ Aan de hand van een scoreboard,²¹⁷ dat een reeks economische en financiële indicatoren bevat voor de ontwikkeling van macro-economische onevenwichtigheden, inclusief indicatieve drempelwaarden, beoordeelt de Commissie of er in een lidstaat sprake is van onevenwichtigheden dan wel of dit risico bestaat.²¹⁸

De Commissie heeft hierbij ook speciale aandacht voor de eurozone-dimensie.²¹⁹ Wanneer er sprake is van onevenwichtigheden of het risico daarop bestaat wordt de lidstaat onderworpen aan een diepgaande analyse. De resultaten worden gepresenteerd in het landrapport in februari.²²⁰

Sinds het Europees Semester 2016 brengt de Commissie tegelijkertijd met de jaarlijkse groeianalyse ook de aanbevelingen voor de eurozone naar buiten, met het oog op betere integratie van de eurozone-aspecten in het nationale beleid.

Tegelijkertijd met de belangrijkste momenten in het Europees Semester brengt de Commissie haar economische prognoses uit. De economische prognoses van de Commissie vormen de basis van het economisch toezicht.²²¹ In november, tegelijk met de jaarlijkse groeianalyse en het waarschuwingsmechanismeverslag, publiceert de Commissie haar economische najaarsprognose.

Bespreking jaarlijkse groeianalyse en waarschuwingsmechanismeverslag

Over de jaarlijkse groeianalyse en het waarschuwingsmechanismeverslag en de implementatie van de vorige Europees Semester-cyclus, vindt een debat plaats in het Europees Parlement met de Commissie. Dit debat vindt plaats in het kader van de economische dialoog. Het Europees Parlement neemt

215 Gebaseerd op artikel 148 lid 2 VWEU.

216 Artikel 3 Verordening (EU) 1176/2011.

217 Artikel 4 Verordening (EU) 1176/2011. Dit scorebord wordt op 'regelmatige basis' beoordeeld door de Commissie die aan de hand hiervan wijzigingen kan aanbrengen in het scorebord en de bijbehorende drempelwaarden.

218 Elke indicator behelst een drempelwaarde. Wanneer deze drempelwaarde wordt overschreden wordt niet automatisch uitgegaan van een onevenwichtigheid, de drempelwaarden zijn indicatief en worden bezien in het licht van de ontwikkelingen van de reële economie. Artikel 4 lid 4 Verordening (EU) 1176/2011.

219 COM(2015) 600, p. 11.

220 Het landrapport wordt verderop in deze paragraaf behandeld.

221 De economische prognoses worden opgesteld door het Directoraat-Generaal voor Economische en Financiële Zaken van de Commissie en zijn gebaseerd op de analyse van het landenbureau van het directoraat generaal in de landen. De prognoses richten zich op de EU, de eurozone en individuele landen. De prognose ziet ook op vooruitzichten van grote wereldeconomieën en kandidaat-lidstaten: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/index_en.htm

vervolgens een resolutie aan over de jaarlijkse groeianalyse. Het Europees Parlement neemt hierbij de resultaten mee uit de Europese parlementaire week. Tijdens deze Europese parlementaire week komen afgevaardigden van het Europees Parlement en de nationale parlementen bijeen om te spreken over economische, budgettaire en sociale aangelegenheden, waaronder het Europees Semester en de implementatie van de landenspecifieke aanbevelingen.²²² De parlementaire week vindt jaarlijks omstreeks januari-februari plaats. Vanaf 2014 vindt tijdens de Europese parlementaire week ook de zogenoemde artikel 13-conferentie plaats. Deze interparlementaire conferentie betreffende economisch bestuur is een directe uitwerking van artikel 13 *Fiscal Compact*.²²³ De artikel 13-conferentie vindt twee maal per jaar plaats, eenmaal tijdens de Europese parlementaire week voordat de lidstaten dienen te rapporteren aan de Commissie over hun budgettair en economisch beleid en eenmaal omstreeks oktober-november, voor de presentatie van de jaarlijkse groeianalyse. Zowel tijdens de Europese parlementaire week als tijdens de artikel 13-conferentie kunnen relevante leden van de Europese instellingen worden uitgenodigd om te komen spreken.²²⁴ In het kader van de artikel 13-conferentie kunnen niet bindende conclusies worden opgesteld.²²⁵ Doel van deze interparlementaire bijeenkomsten is het uitwisselen van informatie over (de uitvoering van) het Europees Semester en het economisch bestuur en het uitwisselen van best practices.²²⁶

Nadat de jaarlijkse groeianalyse is uitgebracht vindt er ook een dialoog plaats met de nationale autoriteiten. Dit zijn de zogenoemde bilaterale bijeenkomsten. De landenteams van de Commissie gaan langs bij verschillende ministeries en sociale partners. Onder andere om problemen te signaleren en te spreken over de implementatie van de landenspecifieke aanbevelingen. Deze bijeenkomsten zijn niet openbaar. Tevens voert de Commissie, voor de

222 Zie <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/3;jsessionid=DF2B724243B56E4A959FC392C148A6D4>.

223 Volgens dit artikel 'zullen het Europees Parlement en de nationale parlementen (...) samen beslissen over de organisatie en promotie van een conferentie van vertegenwoordigers van (...) het Europees parlement en vertegenwoordigers van (...) de nationale parlementen, om het begrotingsbeleid en andere onder dit verdrag vallende kwesties te bespreken.' Uit verschillende hoeken worden twijfels geuit of een dergelijke conferentie zal werken in het licht van het doel van de conferentie, namelijk het creëren van democratische legitimiteit van het Europees economisch bestuur. Zie bijvoorbeeld Voorlichting Raad van State 2013. Kreilinger daarentegen, hoewel de auteur ook wijst op enkele onvolkomenheden, ziet een dergelijke conferentie als een eerste stap naar 'echte parlementaire controle in de EMU'. Kreilinger 2013.

224 Zie o.a. Artikel 4.2 Reglement van orde van de interparlementaire conferentie betreffende stabiliteit, economische coördinatie en bestuur in de Europese Unie (zie: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc552572ef9015259413ba101a0.do>)

225 Artikel 6.1 Reglement van orde van de interparlementaire conferentie betreffende stabiliteit, economische coördinatie en bestuur in de Europese Unie.

226 Het precieze karakter en doel van de conferentie zijn volgens Cooper echter nog niet uitgekristalliseerd. Zie uitgebreid over de artikel 13-conferentie: Cooper 2016.

vaststelling van het landrapport, in het kader van het Europees Semester onderzoeksmissies uit.²²⁷

De jaarlijkse groeianalyse en het waarschuwingsmechanismeverslag worden ook in verschillende samenstellingen van de Raad besproken in het kader van het multilaterale toezicht. De Eurogroep²²⁸ bespreekt het waarschuwingsmechanismeverslag voor zover het rapport betrekking heeft op de eurolidstaten. De Ecofin Raad stelt vervolgens conclusies vast over de jaarlijkse groeianalyse en het waarschuwingsmechanismeverslag. Daarnaast stelt de Ecofin Raad de aanbevelingen voor de eurozone vast.

Landrapport

In februari brengt de Commissie vervolgens het landrapport uit, tegelijkertijd met de economische winterprognose. Het landrapport borduurt voort op de jaarlijkse groeianalyse en geeft een nadere analyse, aan de hand van de winterprognose van de Commissie, van de economische situatie van de lidstaat en identificeert eventuele (macro-)economische problemen.²²⁹ Het landrapport analyseert de voortgang van de aanpak van de landenspecifieke aanbevelingen zoals deze in het vorige Europees Semester aan de lidstaat zijn gericht en bevat, waar van toepassing, voor alle eurolanden afzonderlijk de resultaten van de diepgaande analyse.²³⁰ Deze diepgaande analyse vindt plaats aan de hand van de in het waarschuwingsmechanismeverslag gesignaleerde mogelijke onevenwichtigheden. De analyse wordt gemaakt door de diensten van de Commissie en is tot stand gekomen in een dialoog met de lidstaten op technisch niveau,²³¹ aan de hand van de bilaterale bijeenkomsten in januari. De landrapporten bevatten geen aanbevelingen.

Vervolgens publiceert de Commissie een rapport met daarin de samenvatting van de resultaten van de diepgaande analyse per lidstaat en geeft een oordeel over het bestaan van eventuele onevenwichtigheden. Het oordeel over het bestaan van een onevenwichtigheid is in de handen van de Commissie. De Commissie rangschikt de onevenwichtigheden in een viertal categorieën: geen onevenwichtigheden, onevenwichtigheden, buitensporige onevenwichtigheden en buitensporige onevenwichtigheden met corrigerende maatregelen (procedure bij buitensporige onevenwichtigheden). Op basis van het oordeel van de Commissie doet de Commissie een aanbeveling aan de Raad voor het nemen van preventieve of corrigerende maatregelen. Deze aanbeveling maakt onderdeel uit van de landenspecifieke aanbeveling in

227 Artikel 5 lid 1 jo. artikel 13 lid 1 Verordening (EU) 1176/2011 en artikel -11 lid 1 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

228 Artikel 137 VWEU verwijst naar het protocol betreffende de Eurogroep dat nadere regels vastlegt voor vergaderingen van de Eurogroep.

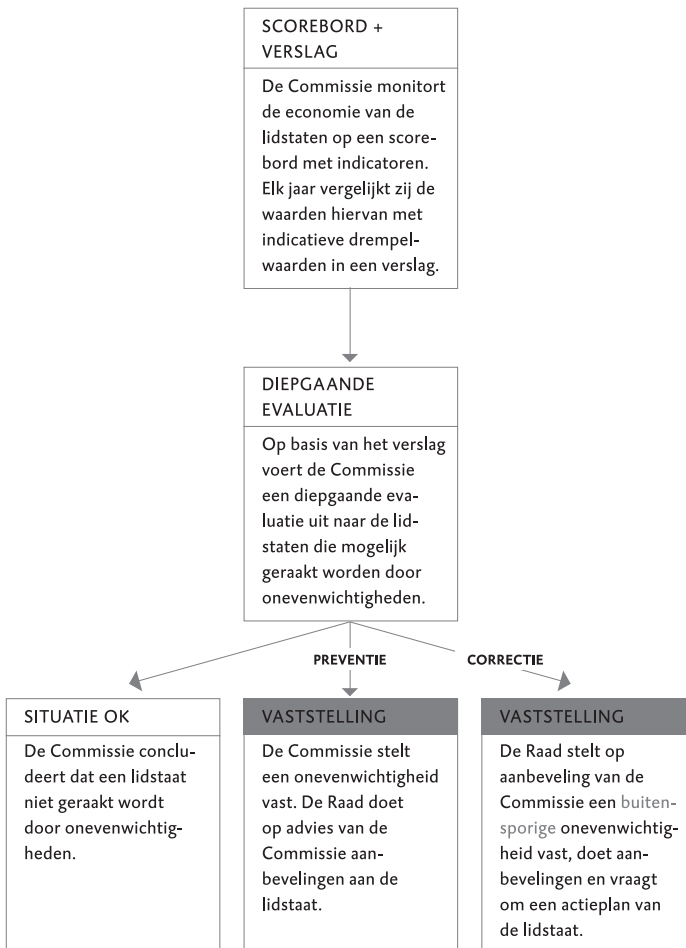
229 Zie bijvoorbeeld het landrapport gericht aan Nederland in 2016. Werkdocument van de diensten van de Commissie, Landverslag Nederland 2016 met een diepgaande evaluatie betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, SWD(2016) 87 final, p. 1.

230 COM(2015) 85.

231 COM(2015) 85 final, p. 10.

mei. Naast het oordeel van de Commissie over het bestaan van een onevenwichtigheid bevat het rapport van de Commissie een beoordeling van de budgettaire situatie van de lidstaten die voortbouwt op de beoordeling van de ontwerpbegrotingen die de eurolidstaten in het voorgaande jaar aan de Commissie hebben gestuurd,²³² zie paragraaf 4.3.4. Vervolgens vinden er bilaterale bijeenkomsten plaats tussen de landenteams van de Commissie en de nationale lidstaten om de landrapporten te bespreken.²³³

In figuur 4.2 is schematisch weergegeven hoe de procedure inzake de detectie en de preventie van macro-economische onevenwichtigheden eruitziet.



Figuur 4.2 Detectie en preventie: onevenwichtigheden (bron: Rapport Algemene Rekenkamer 2014)

232 COM(2015) 85 final, p. 3.

233 COM(2015) 85 final, p. 10 en COM(2016) 95 final/2, p. 18.

Vaststellen beleidsprioriteiten

Hierna is de Europese Raad aan zet. In maart stelt de Europese Raad beleidsprioriteiten vast op basis van de jaarlijkse groeianalyse en de conclusies van de verschillende Raden. Deze beleidsprioriteiten vormen het uitgangspunt van de besprekingen van het Europees Semester in de Raden en vormen het uitgangspunt voor de nationale programma's waarin gerapporteerd wordt over de nationale economische en budgettaire situatie.

Economische dialoog

Het Europees Parlement is door middel van een economische dialoog betrokken bij de informatie die de verschillende Europese instanties uitvaardigen op basis waarvan het multilateraal toezicht plaatsvindt. Zowel met betrekking tot het begrotingstoezicht, het toezicht op de macro-economische situatie in de lidstaten, als de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten.²³⁴ Het Europees Parlement voert zowel op reguliere als ad hoc basis, wanneer zij dit nodig acht, een dialoog met de voorzitter van de Ecofin Raad, de voorzitter van de Eurogroep, de voorzitter van de Europese Raad en/of de Commissie.

4.3.3.2 Tussenconclusie

In de eerste plaats worden in de eerste fase van het Europees Semester EU-brede beleidsprioriteiten vastgesteld waar de lidstaten rekening mee dienen te houden bij het opstellen van de nationale rapportages. Deze beleidsprioriteiten worden vastgesteld door de Europese Raad, op aanbeveling van de Commissie, die de jaarlijkse groeianalyse vaststelt. Tegelijkertijd worden de aanbevelingen voor de eurozone gepubliceerd door de Commissie, die later door de Raad worden vastgesteld, zodat de nationale lidstaten beter rekening kunnen houden met de eurozone dimensie bij de presentatie van hun plannen. In de tweede plaats vindt in deze eerste fase van het Europees Semester een identificatie plaats van de lidstaatspecifieke (macro)-economische situatie en eventuele macro-economische onevenwichtigheden in het landrapport door de Commissie. De Commissie speelt een grote rol in deze fase. De rapportages en aanbevelingen van de Commissie zijn leidend bij het vaststellen van de EU- en eurozone-brede prioriteiten door de (Europese) Raad. Om deze landenspecifieke economische analyses uit te voeren en eventuele problemen te identificeren voert de Commissie bovendien toezichtmissies uit naar de lidstaten en houdt de Commissie bilaterale bijeenkomsten met de lidstaten. Het economisch toezicht wordt bovendien uitgevoerd op basis van de economische prognoses van de Commissie. Een afwijking van deze prognoses dient te worden uitgelegd door de lidstaten.

²³⁴ Artikel 2-bis ter lid 1 onder a, b, c en e Verordening (EG) 1466/97 in het geval van het begrotingstoezicht en artikel 14 Verordening (EU) 1176/2011 in het geval van het macro-economisch toezicht.

Het Europees Parlement en de nationale parlementen zijn in deze fase op verschillende momenten en manieren betrokken bij het Europees Semester. Het Europees Parlement voert op verschillende momenten een economische dialoog met leden van de Commissie, de voorzitter van de Raad en de voorzitter van de Eurogroep. Deze dialogen vinden zowel op reguliere als ad hoc basis plaats. Daarnaast vinden er ook een tweetal interparlementaire bijeenkomsten plaats. Zowel voorafgaand aan de publicatie van de jaarlijkse groeianalyse als hierna. Tijdens deze bijeenkomsten wisselen het Europees Parlement en de nationale parlementen informatie en *best practises* uit over de implementatie van het Europees Semester. Het Europees Parlement neemt de resultaten van de interparlementaire bijeenkomst aan het begin van het jaar mee bij het vaststellen van de resolutie over de jaarlijkse groeianalyse. Het Europees Parlement heeft echter niet de bevoegdheid om deel te nemen aan de besluitvorming over de jaarlijkse groeianalyse.

Doordat de landenspecifieke analyses in februari worden uitgebracht en niet zoals voorheen in maart (diepgaande analyse) en mei (economische analyse van de lidstaat), kunnen de nationale belanghebbenden, zoals de sociale partners en de nationale parlementen, eerder betrokken worden bij de voorbereiding van de landenspecifieke aanbevelingen en kunnen zij deze resultaten meenemen bij het vaststellen van de nationale rapportages.

4.3.3.3 *Tweede fase: multilateraal toezicht*

Op basis van de in de eerste fase van het Europees Semester opgestelde algemene beleidsprioriteiten en landenspecifieke analyses stellen de lidstaten in de tweede fase van het Europees Semester een tweetal programma's op waarmee ze rapporteren over de economische en budgettaire situatie in het land. Dit zijn het Nationaal Hervormingsprogramma en het Stabiliteitsprogramma. In het Stabiliteitsprogramma is ook het nationale begrotingsplan voor de middellange termijn neergelegd. Beide programma's worden in samenhang beoordeeld door de Raad op aanbeveling van de Commissie. Deze beoordeling mondt uit in landenspecifieke aanbevelingen.

Het Nationaal Hervormingsprogramma

Met inachtneming van de Europa 2020-strategie, de globale richtsnoeren en de werkgelegenheidsrichtsnoeren, de door de Commissie en de Europese Raad geformuleerde beleidsprioriteiten, de aanbevelingen voor de eurozone en het landrapport stellen de lidstaten elk jaar een geactualiseerd Nationaal Hervormingsprogramma op dat ze openbaar maken.²³⁵ Het Nationaal Hervormingsprogramma dient uiterlijk 30 april naar de Commissie te worden gestuurd. Het Nationaal Hervormingsprogramma is gericht op structurele hervormingen, bijvoorbeeld hervorming op de arbeidsmarkt of in de pensioensector. In de Nationale Hervormingsprogramma's, die betrekking heb-

235 Artikel 2-bis lid 2 onder d gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

ben op de middellange termijn, brengen de lidstaten verslag uit over hoe de Europese doelstellingen zoals neergelegd in de Europa 2020-strategie zijn vertaald in nationale doelstellingen en maatregelen, zowel de knelpunten als de vooruitgang. Specifiek gaan de lidstaten in op hoe de landenspecifieke aanbevelingen uit de vorige Europees Semester-cyclus zijn of worden geadresseerd in het nationale beleid. Verder wordt ingegaan op de macro-economische situatie in het land en waar relevant wordt ingegaan op de diepgaande analyse zoals neergelegd in het landrapport en het al dan niet bestaan van onevenwichtigheden. Ook gaat het rapport in op de wijze waarop de nationale belanghebbenden, onder andere decentrale overheden, sociale partners en het nationale parlement, zijn betrokken bij het op- en vaststellen van het Nationaal Hervormingsprogramma. In het kader van het *Europluspact* hebben de ondertekenende partijen zich bovendien verbonden om elk jaar maatregelen aan te kondigen in het Nationaal Hervormingsprogramma op de prioritaire gebieden zoals deze zijn vastgesteld in het pact – de keuze van specifieke beleidsmaatregelen om de gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken blijft de verantwoordelijkheid van elke lidstaat.²³⁶ De lidstaten committeren zichzelf met het formuleren van maatregelen tot de realisatie van deze maatregelen binnen twaalf maanden.²³⁷ In de regel geldt dat de nationale parlementen nauw bij de vaststelling van het Nationaal Hervormingsprogramma worden betrokken.²³⁸

De Commissie kan zowel in het kader van de macro-economische onevenwichtigheden procedure als met betrekking tot structurele hervormingen in het kader van de Europa 2020-doelstellingen een aanbeveling richten aan de lidstaat. Deze aanbevelingen maken samen met het eventuele advies van de Raad in het kader van de beoordeling van het Stabiliteitsprogramma onderdeel uit van de landenspecifieke aanbevelingen.

(Buitensporige) macro-economische onevenwichtigheden

De macro-economische onevenwichtighedenprocedure ziet er als volgt uit. Als de Commissie op grond van de diepgaande analyse naar mogelijke onevenwichtigheden in een lidstaat tot het oordeel komt dat daadwerkelijk sprake is van een macro-economische onevenwichtigheid kan de Raad, op aanbeveling van de Commissie, een (preventieve) aanbeveling richten aan de lidstaat overeenkomstig de procedure van artikel 121 lid 2 VWEU.²³⁹

Is er volgens het oordeel van de Commissie sprake van een buitensporige onevenwichtigheid dan kan de Raad in overeenstemming met artikel 121 lid 4 VWEU, op grond van de aanbeveling van de Commissie, een aanbeveling richten aan de lidstaat waarbij de buitensporige onevenwichtigheid

236 *Europluspact*, p. 20.

237 In de praktijk echter kan het *Europluspact* en de verplichtingen die hieruit voortvloeien op weinig aandacht rekenen van de lidstaten. Zie EPSC 2015.

238 COM(2015) 600, p. 17.

239 Artikel 6 Verordening (EU) 1176/2011.

wordt vastgesteld en waarbij de lidstaat wordt aanbevolen corrigerende maatregelen te nemen.

Deze aanbeveling van de Raad bevat een uiteenzetting van de aard en gevolgen van de onevenwichtigheden en bevat tevens een reeks op te volgen gespecificeerde beleidsaanbevelingen. Er wordt daarnaast een termijn gesteld waarbinnen de lidstaat een plan met corrigerende maatregelen moet voorleggen.²⁴⁰ Dit plan met corrigerende maatregelen zet specifieke beleidsmaatregelen uiteen die de lidstaat heeft uitgevoerd of voornemens is uit te voeren om de buitensporige onevenwichtigheid te corrigeren en legt een bijbehorend tijdspad neer voor de tenuitvoerlegging. Het plan dient rekening te houden met de globale richtsnoeren voor economisch beleid en werkgelegenheid. De Raad beoordeelt het plan binnen twee maanden, op aanbeveling van de Commissie. Tevens stelt de Raad een tijdsplan op voor het toezicht op de uitvoering van de maatregelen.²⁴¹ Hierin geeft de Raad onder andere de frequentie aan van door de lidstaat te overleggen voortgangsverslagen over de uitvoering van aanbeveling van de Raad²⁴² en de termijn waarbinnen een beoordeling van de genomen maatregelen plaatsvindt.²⁴³ Als de Raad echter van oordeel is dat het door de lidstaat gepresenteerde plan ontoereikend is dient de lidstaat binnen twee maanden een nieuw plan te presenteren dat volgens de hiervoor uiteengezette procedure wordt beoordeeld.²⁴⁴ Zowel het plan, het rapport van de Commissie als de aanbevelingen van de Raad worden openbaar gemaakt.²⁴⁵ Het toezicht op de tenuitvoerlegging van de in de aanbeveling vastgelegde corrigerende maatregelen vindt plaats door de Commissie aan de hand van de door de lidstaat gepresenteerde voortgangsverslagen.

De Commissie kan toezichtmissies voor verscherpt toezicht uitvoeren om toe te zien op de tenuitvoerlegging van het plan met corrigerende maatregelen. Wanneer het een euroland betreft kan een vertegenwoordiger van de ECB deelnemen aan deze missie.²⁴⁶ De bevindingen worden meegedeeld aan de Raad en kunnen openbaar gemaakt worden.²⁴⁷ Wanneer toezichtmissies plaatsvinden worden de sociale partners en andere nationale belanghebbenden betrokken 'bij een dialoog' tijdens de missies.²⁴⁸ De verslagen van de lidstaten worden openbaar gemaakt.²⁴⁹ Bij 'relevante aanzienlijke veranderingen' in de economische omstandigheden kan de Raad op aanbeveling

240 Artikel 7 lid 2 Verordening (EU) 1176/2011.

241 Artikel 8 lid 1 Verordening (EU) 1176/2011.

242 Artikel 9 lid 1 Verordening (EU) 1176/2011.

243 Artikel 10 lid 3 Verordening (EU) 1176/2011.

244 Artikel 8 lid 2 Verordening (EU) 1176/2011.

245 Artikel 8 lid 3 Verordening (EU) 1176/2011.

246 Artikel 9 lid 3 Verordening (EU) 1176/2011.

247 Artikel 13 lid 2, 3 en 4 Verordening (EU) 1176/2011.

248 Artikel 9 lid 3 Verordening (EU) 1176/2011.

249 Artikel 9 lid 1, 2 en 3 Verordening (EU) 1176/2011.

van de Commissie reeds gedane aanbevelingen wijzigen en waar nodig een herzien plan met corrigerende maatregelen vragen aan de lidstaat.²⁵⁰

De Commissie legt in een verslag neer of zij van mening is dat de lidstaat de aanbevolen maatregelen heeft genomen. Het verslag wordt openbaar gemaakt. Wanneer de Raad, op aanbeveling van de Commissie, tot het oordeel komt dat de lidstaat niet de noodzakelijke maatregelen heeft genomen, stelt de Raad dit vast in een besluit waarin nieuwe termijnen voor corrigerende maatregelen worden vastgesteld. De Raad brengt de Europese Raad hiervan op de hoogte en maakt de conclusies van de toezichtmissie openbaar. Het besluit van de Raad tot niet naleving wordt genomen met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid.²⁵¹

Op het niet naleven van de aanbevelingen van de Raad staan verschillende sancties. Deze sancties zijn alleen van toepassing op de eurolanden. Een rentedragend deposito (0,1% van het bbp van het voorgaande jaar) wordt bij besluit van de Raad opgelegd als de lidstaat de corrigerende maatregelen niet heeft genomen op aanbeveling van de Raad. Dit wordt omgezet in een jaarlijkse boete als dit voor een tweede maal het geval is. Tevens wordt een jaarlijkse boete bij besluit van de Raad opgelegd als de Raad tot tweemaal toe oordeelt dat een plan met corrigerende maatregelen niet voldoet.²⁵² De beslissingen worden met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid genomen door de vertegenwoordigers van de eurolanden in de Raad en zonder rekening te houden met de stem van de vertegenwoordiger in de Raad van de betrokken lidstaat.²⁵³

Is de Raad echter van oordeel dat de maatregelen wel zijn genomen dan wordt de lidstaat geacht 'op het goede spoor te zitten' en wordt de aanbeveling van de Raad opgeschort.²⁵⁴ Het toezicht wordt voortgezet volgens het eerder gepresenteerde schema van de Raad totdat geoordeeld wordt dat geen sprake meer is van een buitensporige onevenwichtigheid waarop de aanbevelingen van de Raad in het kader van deze procedure worden ingetrokken.²⁵⁵ De Raad evalueert de aanbeveling dat sprake is van een buitensporige evenwichtigheid jaarlijks in het kader van het Europees Semester.²⁵⁶

De beslissingen met betrekking tot het opleggen van maatregelen ter correctie van een macro-economische onevenwichtigheid worden in de Raad genomen zonder rekening te houden met de stem van de vertegenwoordiger in de Raad van de betrokken lidstaat.²⁵⁷ In de gehele buitensporige macro-economische onevenwichtigheidsprocedure wordt de omgekeerde meerderheidsregel toegepast – de Raad stemt in met de aanbeveling van de

250 Artikel 9 lid 3 Verordening (EU) 1176/2011.

251 Artikel 10 Verordening (EU) 1176/2011.

252 Artikel 3 lid 1 en 2 Verordening (EU) 1174/2011.

253 Artikel 3 lid 3 Verordening (EU) 1174/2011.

254 Artikel 10 lid 5 Verordening (EU) 1176/2011.

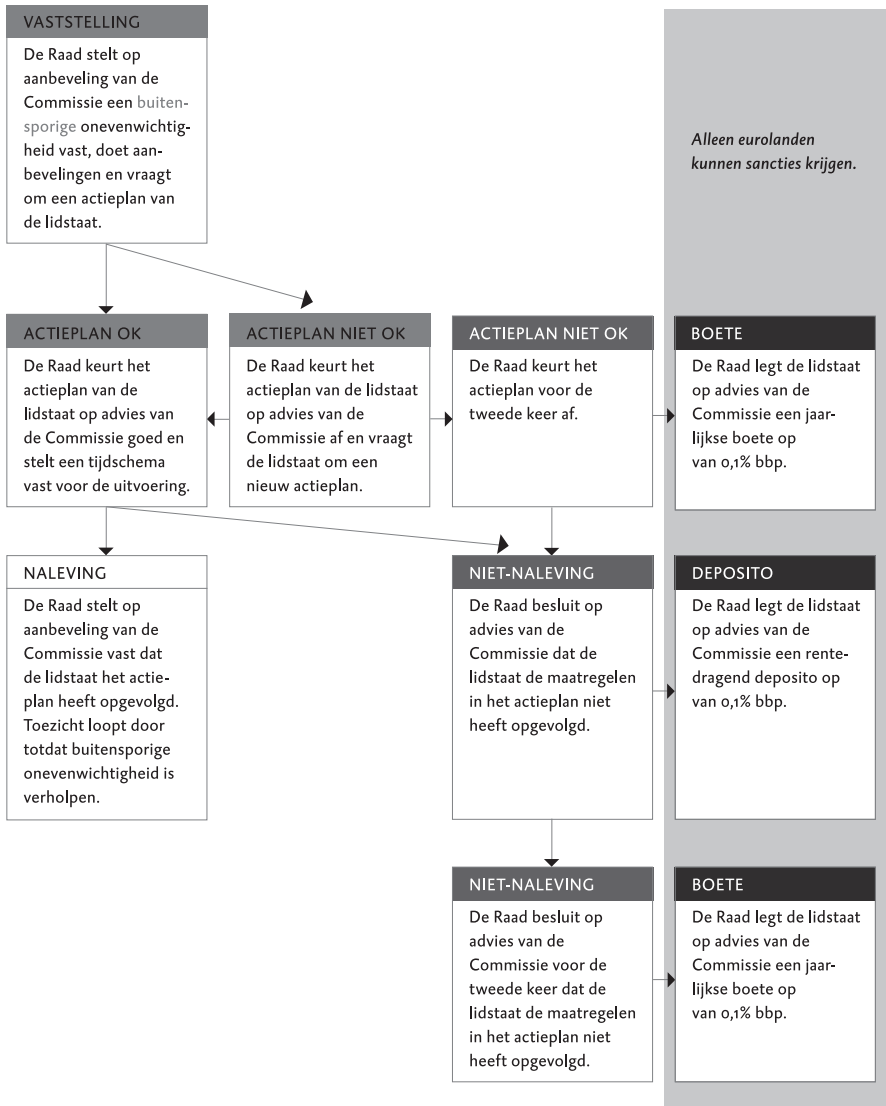
255 Artikel 10 lid 5 en artikel 11 Verordening (EU) 1176/2011.

256 Artikel 6 lid 4 Verordening (EU) 1176/2011.

257 Artikel 12 Verordening (EU) 1176/2011.

Commissie tenzij de Raad met een meerderheid van stemmen tegen de aanbeveling stemt – behalve in het geval van de aanvankelijke constatering dat er sprake is van een buitensporige onevenwichtigheid.

In figuur 4.3 is schematisch weergegeven hoe de buitensporige macro-economische onevenwichtigheidsprocedure eruitziet:



Figuur 4.3 Correctie: buitensporige onevenwichtigheden (bron: Rapport Algemene Rekenkamer 2014)

Rol Hof van Justitie buitensporige onevenwichtigheden

In dit kader is ook een rol weggelegd voor het Hof van Justitie. Op basis van artikel 258 en 259 VWEU kan er een klacht worden ingediend bij het Hof van Justitie tegen een lidstaat, als deze zijn verplichtingen niet nakomt. De lidstaat is gebonden aan het voorkomen en het terugdringen van buitensporige onevenwichtigheden als deze eenmaal zijn geconstateerd. Ook staat hier een sanctie op.

Economische dialoog

In het kader van de economische dialoog kan de bevoegde commissie van het Europees Parlement de voorzitter van de Raad, de Commissie en in voorkomend geval de voorzitter van de Europese Raad of de Eurogroep uitnodigen in de commissie om de resultaten van het toezicht op de macro-economische onevenwichtigheden te bespreken, of de aanbevelingen in het geval een lidstaat preventieve of corrigerende maatregelen dient te nemen om eventuele (dreiging) van macro-economische onevenwichtigheden te voorkomen of te corrigeren als ook de beoordeling ervan te bespreken.²⁵⁸ In het geval een lidstaat zich in de buitensporige macro-economische onevenwichtigheidsprocedure bevindt kan het uitgenodigd worden om deel te nemen aan de gedachtewisseling hierover in het Europees Parlement in het kader van de economische dialoog.²⁵⁹ Wanneer er sancties worden opgelegd aan een lidstaat kan het daartoe genomen besluit worden besproken in de commissie van het Europees Parlement met de voorzitter van de Raad, de Commissie en in voorkomend geval de voorzitter van de Europese Raad of de Eurogroep, wanneer de bevoegde commissie van het Europees Parlement daarom verzoekt. De bevoegde commissie kan de lidstaat waarop het besluit betrekking heeft de gelegenheid bieden deel te nemen aan de gedachtewisseling.²⁶⁰ De Commissie en de Raad dienen het Europees Parlement regelmatig te informeren over de procedure in het kader van de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure zoals blijkt uit Verordening (EU) 1176/2011.²⁶¹

Beoordeling onevenwichtigheden en comités voor concurrentievermogen

De Commissie heeft aanzienlijke discretionaire ruimte om te beoordelen of sprake is van een (buitensporige) onevenwichtigheid. De constatering van de Commissie dat een lidstaat kampt met buitensporige onevenwichtigheden hoeft nog niet te leiden tot een aanbeveling tot het instellen van de buitensporige onevenwichtigheidsprocedure. Dit oordeel is mede afhankelijk van de wijze waarop de lidstaat de onevenwichtigheden adresseert in haar nationale programma's.²⁶² In het kader van de vernieuwing van het Europees Semester heeft de Commissie aangekondigd de criteria in de besluit-

258 Artikel 14 lid 1 onder d en g Verordening (EU) 1176/2011.

259 Artikel 14 lid 2 Verordening (EU) 1176/2011.

260 Artikel 6 Verordening (EU) 1174/2011.

261 Artikel 14 lid 3 Verordening (EU) 1176/2011.

262 *Kamerstukken II* 2012/13, 21 501-07, nr. 1053.

vorming over het bestaan van onevenwichtigheden te verduidelijken en meer toelichting te geven over de aard van de onevenwichtigheden en de manier waarop deze in de landenspecifieke aanbevelingen worden aangepakt.²⁶³ De door de Commissie voorgestelde comités voor concurrentievermogen op nationaal niveau (alleen in de eurozone) zouden hierbij een grote rol kunnen spelen.²⁶⁴ De Commissie is voornemens om met deze onafhankelijke comités te overleggen hoe onevenwichtigheden het beste kunnen worden aangepakt. Deze comités zouden de realisaties en de beleidsinspanningen op het gebied van concurrentievermogen kunnen volgen in lijn met de landenspecifieke aanbevelingen. Het doel van het instellen van deze comités is het versterken van het nationale eigenaarschap.

Coördinatie van grote economische hervormingen

Met de inwerkingtreding van het *Fiscal Compact* dienen de eurolidstaten er tevens voor te zorgen ('*shall ensure*') dat zij alle plannen die zij hebben voor grote hervormingen van het economisch beleid vooraf bespreken – dus voordat deze op nationaal niveau zijn goedgekeurd. En waar nodig – in het geval van overloopeffecten en de plannen raken aan de (goede) werking van de EMU – deze onderling te coördineren (artikel 11 van het *Fiscal Compact*). Bij deze coördinatie zullen de Europese instituties volgens het EU-recht worden betrokken.²⁶⁵

Voortbordurend op de doelstelling uit het *Fiscal Compact* om de bepalingen uit het verdrag binnen vijf jaar na de inwerkingtreding te integreren in de Europese verdragen²⁶⁶ heeft de Commissie in maart 2013 een communicatie uitgebracht waarin zij verder specificceert hoe deze voorafgaande coördinatie zou kunnen worden vormgegeven in secundaire wetgeving.²⁶⁷ Zij stelt voor dat een eventueel bindend kader voor de coördinatie zou moeten gelden voor de lidstaten van de eurozone. Deze coördinatie zou een geïntegreerd onderdeel moeten uitmaken van het Europees Semester en waar mogelijk dient gebruik te worden gemaakt van al bestaande instrumenten, zoals het vermelden van de voorgenomen hervorming in het Nationaal Hervormingsprogramma en de beoordeling ervan in de landenspecifieke aanbevelingen.²⁶⁸ De informatie die de lidstaat dient te verstekken over de geplande hervorming(en) dient gepaard te gaan met de economische doelstelling(en) ervan, een tijdschema en een raming van de verwachte voordelen alsook het effect ervan op de nationale begroting. De Commissie

263 COM(2015) 600 final.

264 COM(2015) 601 final.

265 Volgens de Commissie sluit deze *ex ante*-coördinatie aan bij de geest van artikel 121 lid 1 VWEU.

266 Artikel 16 *Fiscal Compact*.

267 COM(2013) 166 final.

268 Gelet op de nationale besluitvormingsprocedures zal het volgens de Commissie niet altijd mogelijk zijn om dergelijke voornemens op exact hetzelfde tijdstip voor te leggen aan de Commissie, COM(2013) 166 final.

was voornemens een wetgevingsvoorstel hierover in de loop van 2013 in te dienen, maar tot op de dag van vandaag is daar niets van vernomen.

Het Stabiliteitsprogramma: preventief begrotingstoezicht

Tegelijk met het Nationaal Hervormingsprogramma moeten lidstaten een (geactualiseerd) Stabiliteitsprogramma (eurolanden) of Convergentieprogramma (niet eurolanden) indienen bij de Commissie dat consistent is met de globale richtsnoeren en het Nationaal Hervormingsprogramma.²⁶⁹ De lidstaten dienen deze programma's uiterlijk 30 april in te sturen aan de Commissie. Het Stabiliteitsprogramma wordt bij voorkeur uiterlijk 15 april ingestuurd.²⁷⁰ Het programma wordt openbaar gemaakt. Het Stabiliteits- of Convergentieprogramma concentreert zich op de implementatie van het Stabiliteits- en Groeipact en het *Fiscal Compact* (voor eurolanden). Aan de hand van deze programma's vindt het preventieve begrotingstoezicht plaats. Dit wordt ook wel de *early warning*-procedure genoemd: de ingediende programma's dienen ertoe om in een vroeg stadium buitensporige tekorten te kunnen afwenden.²⁷¹

In het vervolg zal alleen verwezen worden naar de eisen voor de Stabiliteitsprogramma's zoals neergelegd in Verordening (EG) 1466/97. Deze eisen zijn voor het overgrote deel hetzelfde als voor de Convergentieprogramma's. In de Convergentieprogramma's ligt echter, anders dan in de Stabiliteitsprogramma's, de eis neergelegd dat de lidstaten rapporteren over de effecten van hun beleid met betrekking tot de wisselkoersstabiliteit.²⁷²

Het Stabiliteitsprogramma bevat gegevens over de ontwikkeling van het overheidssaldo en de overheidsschuld, de groei van de overheidsuitgaven, het geplande groeipad van de overheidsontvangsten bij ongewijzigd beleid, de geplande discretionaire maatregelen aan de ontvangtzijde en de belangrijkste economische aannames. Deze gegevens zijn op jaarbasis en hebben betrekking op het voorafgaande jaar, het lopende jaar en ten minste de drie volgende jaren.²⁷³ Het programma dient te worden gebaseerd op het meest waarschijnlijke macro-budgettaire scenario of een meer prudent scenario. Dit scenario wordt vervolgens vergeleken met de prognoses van de Commissie voortgebracht door Eurostat. De lidstaten dienen bovendien een significante afwijking met de prognoses van de Commissie te beargumenteren.²⁷⁴ De programma's dienen daarnaast gegevens te bevatten over de status ervan in de nationale procedures: is het programma voorgelegd aan het parlement,

269 Artikel 3 lid 2 a ter) en artikel 7 lid 2 a ter) gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

270 Artikel 4 lid 1 Verordening (EU) 473/2013.

271 Deze procedure is in 2005, door Verordening (EU) 1055/2005 en in 2011, door Verordening (EU) 1175/2011 gewijzigd.

272 Artikel 7 lid 2 a gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

273 De gedetailleerde eisen voor het Stabiliteitsprogramma zijn opgenomen in artikel 3 lid 2 en 3 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97 en voor de Convergentieprogramma's in artikel 7 lid 2 en 3 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

274 Artikel 2 lid 2 bis gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

heeft het parlement de mogelijkheid gehad om een debat te hebben over het oordeel van de Raad over het programma en eventueel over een aanbeveling of waarschuwing, of heeft het nationale parlement zijn goedkeuring verleent aan het programma?²⁷⁵ De verplichting tot het verstrekken van deze informatie behelst echter niet de daadwerkelijke verplichting om het programma ook door het nationale parlement te laten goedkeuren of om het aan het nationale parlement voor te leggen. De Commissie benadrukt echter dat de nationale parlementen in de regel nauw betrokken dienen te worden bij de vaststelling van de nationale programma's.²⁷⁶ Het Stabiliteitsprogramma wordt opgesteld overeenkomstig het advies en de richtlijnen van het Economische en Financiële Comité.²⁷⁷

Beoordeling van middellange termijn doelstelling

Het uitgangspunt van het Stabiliteits- en Groeipact is dat lidstaten, om een buitensporig tekort te voorkomen, dienen te streven naar een gedifferentieerde, landenspecifieke, middellange termijn doelstelling langs de lijnen van een aanpassingstraject. Bij het vaststellen van de middellange termijn doelstelling voor de begroting is het uitgangspunt een begrotingssituatie die vrijwel in evenwicht is dan wel een overschot vertoont: de regel van begrotingsevenwicht, ook wel de *golden rule* genoemd. De middellange termijn doelstelling kan van de regel van begrotingsevenwicht afwijken zolang wordt voorzien in een veiligheidsmarge ten opzichte van de referentiewaarde van 3% en mag maximaal -1% bbp bedragen. In het *Fiscal Compact* is dit vereiste voor eurolanden verscherpt: de benedengrens is maximaal -0.5% bbp, tenzij de overheidsschuld minder dan 60% bbp bedraagt en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn laag is. In dat geval mag de middellange termijn doelstelling maximaal -1% bbp bedragen.²⁷⁸

De middellange termijn doelstelling of het structurele begrotingstekort wordt één keer in de drie jaar vastgesteld voor elke lidstaat waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke economische en budgettaire ontwikkelingen in de lidstaat. De middellange termijn doelstelling wordt aangepast binnen die drie jaar wanneer structurele hervormingen worden uitgevoerd die grote invloed hebben op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.²⁷⁹ Overeenkomstig de Richtlijn 2011/85/EU dient in nationale regelgeving rekening te worden gehouden met de voor die lidstaat vastgestelde middellange termijn doelstelling.²⁸⁰ Daarvoor dient de lidstaat onder andere te beschikken over cijfermatige begrotingsregels die de naleving van de begrotingsregels zoals deze voortvloeien uit het VWEU en de middellange

275 Artikel 3 lid 4 en artikel lid 4 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

276 *Five Presidents' Report*, p. 19 en COM(2015) 600, p. 17.

277 *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact 2016*.

278 Artikel 3 lid 1 sub b *Fiscal Compact*. Zie hierover ook Reestman 2013c, p. 482.

279 Artikel 2 bis gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

280 Artikel 2 bis gewijzigde Verordening (EG) 1466/97 juncto artikel 7 Richtlijn 2011/85/EU.

termijndoelstelling bevorderen.²⁸¹ Deze landenspecifieke cijfermatige begrotingsregels bevatten bovendien bijzonderheden over de volgende elementen: een omschrijving van de doelstellingen en toepassingsgebied van de regels, effectieve en tijdige monitoring van de inachtneming van de regels gebaseerd op betrouwbare en onafhankelijke analyses afkomstig van onafhankelijke instanties en de gevolgen in het geval van niet-naleving.²⁸² Voor de eurolanden is in het *Fiscal Compact* vervolgens nader bepaald, nadat de intentie reeds was neergelegd in het *Europluspact*,²⁸³ dat de verdragsluitende staten verplicht zijn de regel van begrotingsevenwicht, zoals hiervoor omschreven, op te nemen in hun nationale recht ‘middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen of andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen’.²⁸⁴

Het Stabiliteitsprogramma wordt, wanneer de lidstaat zich in de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact bevindt, beoordeeld op drie aspecten. Ten eerste wordt beoordeeld of de middellange termijndoelstelling op het juiste niveau is vastgesteld. Ten tweede wordt het structurele saldo beoordeeld. De lidstaat dient te laten zien hoe het van plan is om een houdbare begrotingspositie, de vastgestelde middellange termijndoelstelling, op de middellange termijn te willen bereiken. Ten derde wordt beoordeeld of de uitgavengroei achter blijft bij de geschatte potentiële groei van de economie. Dit is de zogenoemde uitgavenregel. Naast deze drie aspecten wordt ook beoordeeld of het programma nauwe coördinatie van het economisch beleid en duurzame en daadwerkelijke convergentie binnen het eurogebied bevordert. De Raad toetst de programma’s op basis van de beoordeling en de aanbeveling van de Commissie en de beoordeling van het Economisch

281 Artikel 5 Richtlijn 2011/85/EU.

282 Artikel 6 Richtlijn 2011/85/EU. Deze laatste eis, de gevallen van niet-naleving, wordt nader uitgewerkt in paragraaf 5.2.6 over het correctiemechanisme.

283 In een conceptversie van Verordening (EU) 473/2013 opgesteld door de Commissie was deze regel ook opgenomen (artikel 4 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van Ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone COM(2001) 821final) – dit artikel zou de lidstaten verplichtten om cijfermatige begrotingsregels op te nemen in de nationale wetgeving die de landenspecifieke middellange termijndoelstelling implementeren). Dit artikel heeft het echter niet gehaald tot de eindversie. Bovendien is in overweging 18 van Verordening (EU) 473/2013 uiteindelijk expliciet opgenomen dat deze verordening geen nadere regels bevat over het de landenspecifieke begrotingsregels: ‘Deze verordening legt geen aanvullende eisen of verplichtingen op met betrekking tot landenspecifieke cijfermatig begrotingsregels.’

284 Artikel 3 lid 2 *Fiscal Compact*. De betekenis van deze zinsnede, met andere woorden, hoe, met welk juridisch instrument en op welk niveau een regel van begrotingsevenwicht in de nationale wetgeving dient te worden opgenomen, wordt verschillend geïnterpreteerd. Zie daarover o.a. Reestman 2013c, p. 490–499 waarin de auteur verschillende interpretaties naast elkaar legt. Zie verder hoofdstuk 5.

en Sociaal Comité.²⁸⁵ De aanbeveling van de Commissie volgt uit de beoordeling van de Commissie van het Stabiliteitsprogramma.²⁸⁶ Deze beoordeling vult het landrapport aan met informatie zoals neergelegd in het Stabiliteitsprogramma.²⁸⁷ In het uitgebreide *Vade Mecum* wordt uiteengezet hoe de Commissie de regels van het Stabiliteits- en Groeipact toepast en implementeert.²⁸⁸ Bovendien heeft de Commissie een onafhankelijk Europees Begrotingscomité ingesteld dat de toepassing van de begrotingsregels door de Commissie evalueert en hierover adviseert aan de Commissie, in het bijzonder over de horizontale toepassing van de regels. De Raad kan, op aanbeveling van de Commissie, een advies richten aan de lidstaat om het programma aan te passen als het van mening is dat de doelstellingen en de inhoud van het programma moeten worden aangescherpt.²⁸⁹

De lidstaat is om verschillende redenen toegestaan 'tijdelijk' af te wijken van de middellange termijndoelstelling of het aanpassingstraject daarnaartoe. Dit wordt ten eerste toegestaan in het geval van een buitengewone gebeurtenis die buiten de macht van de lidstaat valt en een aanzienlijke invloed heeft op de positie van de overheid, of in een periode van ernstige economische neergang in het eurogebied of de Unie als geheel, mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar komt.²⁹⁰ Bij de beoordeling of tijdelijk kan worden afgeweken van het aanpassingstraject wordt, waar relevant, rekening gehouden met de in de nationale cijfermatige begrotingsregels opgenomen ontsnappingsclausules. In deze nationale ontsnappingsclausules kunnen een aantal specifieke omstandigheden en procedures omschreven worden waarin tijdelijke niet-naleving van de regel is toegestaan.²⁹¹ Tijdelijke afwijking is ook toegestaan als de lidstaat pensioenhervormingen doorvoert die een meerpijlerstelsel invoeren.²⁹² Daarnaast kan de lidstaat ook met een beroep op de *structural reform clause* en de *investment clause* tijdelijk afwijken van de regels uit de preventieve arm.²⁹³ In het geval van een beroep op de *structural reform clause* mag de lidstaat tijdelijk een hoger begrotingstekort hebben als er structurele hervormingen worden doorgevoerd die groot zijn, die de groei op termijn verhogen en de begroting positief beïnvloeden en die reeds geïmplementeerd zijn. In het geval van *ex ante* structurele investeringen dient de lidstaat een geloofwaardig en gedetailleerd plan te presenteren. Bij toepassing van de *investment clause* is tijdelijke afwijking toegestaan als deze afwijking het gevolg is van

285 Artikel 5 lid 1 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

286 Afkomstig van het Directoraat-Generaal Economische en Financiële Zaken (ECFIN) van de Commissie.

287 DG ECFIN, 'Assessment of the 2015 Stability Programme for The Netherlands', 27 mei 2015.

288 *Vade Mecum* 2016.

289 Artikel 5 lid 2 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

290 Artikel 5 lid 1 tiende alinea gewijzigde Verordening (EG) 1446/97.

291 Artikel 6 lid 2 Richtlijn 2011/85/EU.

292 Artikel 5 lid 1 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

293 COM(2015) 12 final provisional.

structuur- verbeterende investeringen via de Europese Fondsen.²⁹⁴ De lidstaat dient in het Stabiliteitsprogramma aan te geven of het een beroep wil doen op de toepassing van een van deze clausules. De Raad beoordeelt, op aanbeveling van de Commissie, of de lidstaat is toegestaan om tijdelijk af te wijken van de begrotingsregels.

Significante afwijkingen middellange termijn doelstelling

Of de lidstaat voldoet aan de middellange termijn doelstelling of het aanpassingspad daarnaartoe wordt zowel *ex post*, dus na afloop van het begrotingsjaar, bekeken, op een *in year* basis, gedurende het jaar en op basis van een *ex ante* toets, voorafgaand aan het begrotingsjaar voor de volgende drie jaren.²⁹⁵ Als de Commissie tot het oordeel komt dat sprake is van een afwijking van de middellange termijn doelstelling of het aanpassingstraject daarnaartoe wordt er beoordeeld of sprake is van een significante afwijking.²⁹⁶

Als de Commissie constateert dat er daadwerkelijk sprake is van een significante afwijking richt de Commissie een waarschuwing tot de lidstaat. Dit kan de Commissie alleen doen op basis van een *ex post* beoordeling. De Raad stelt binnen een maand de nodige beleidsmaatregelen vast op aanbeveling van de Commissie en stelt tevens een termijn vast voor het verhelpen van de afwijking: maximaal vijf maanden, of in het geval van een bijzonder ernstige situatie, maximaal drie maanden. De aanbeveling, die de Raad op grond van artikel 121 lid 4 VWEU vaststelt, wordt voorgelegd aan de Europese Raad en wordt op aanbeveling van de Commissie openbaar gemaakt.²⁹⁷

Het Europees Parlement kan in het kader van de economische dialoog de aanbevelingen van de Raad en het door de Raad aan de Europese Raad uitgebrachte verslag bespreken met de voorzitter van de Raad, de Commissie of in een voorkomend geval de voorzitter van de Europese Raad of de Eurogroep.²⁹⁸ Tevens kan de bevoegde commissie van het Europees Parlement in het geval van een aanbeveling van de Raad de betrokken lidstaat de mogelijkheid geven deel te nemen aan de gedachtewisseling.²⁹⁹

De vaststelling van een dergelijke aanbeveling door de Raad geeft de bevoegdheid aan de Commissie om missies van verscherpt toezicht te ondernemen met als doel monitoring ter plaatse. De lidstaat dient alle informatie te verschaffen aan de Commissie die nodig is voor de voorbereiding

294 Zie Europese Raad 'Commonly agreed position on flexibility within the Stability and Growth Pact', formeel bekrachtigd door de Ecofin Raad op 12 februari 2016 op basis van een communicatie van de Commissie: 'Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact', COM(2015) 12 final provisional en *Vade Mecum* 2016, p. 36-48.

295 *Vade Mecum* 2016, p. 26.

296 Artikel 6 lid 1 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

297 Artikel 6 lid 2 eerste en tweede alinea gewijzigde Verordening (EG) 1466/97. Dit wordt ook wel een 'correctiemechanisme' genoemd: artikel 5 lid 2 onder a Verordening (EU) 473/2013.

298 Artikel 2-bis ter lid 1 onder g gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

299 Artikel 2-bis ter lid 3 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

en de uitvoering van de missies ter plaatse. In het geval het een euroland betreft kan de Commissie verzoeken aan de ECB om deel te nemen aan de missie. De Commissie kan besluiten haar bevindingen openbaar te maken.³⁰⁰

De lidstaat moet verslag doen over de maatregelen die zijn genomen in vervolg op de aanbeveling. Mocht de lidstaat geen passende maatregelen nemen binnen de door de Raad gestelde termijn dan beveelt de Commissie de Raad aan om bij gekwalificeerde meerderheid het besluit te nemen dat geen 'effectieve actie' is ondernomen. Ook kan de Commissie aanbevelen aan de Raad om herziene beleidsmaatregelen voor te stellen. Als de Raad geen besluit neemt op de aanbeveling van de Commissie en de lidstaat blijft verzuimen passende maatregelen te nemen, doet de Commissie binnen één maand opnieuw een aanbeveling; de Raad wordt geacht dit besluit te hebben vastgesteld, tenzij de Raad binnen tien dagen de aanbeveling verwerpt, zonder een stem van de lidstaat.³⁰¹

Het oordeel van de Commissie of sprake is van een significante afwijking en of de lidstaat tijdelijk mag afwijken van de middellange termijn doelstelling is een beslissing die gepaard gaat met veel uitzonderingen en is daarom een beslissing met aanzienlijke beoordelingsruimte.³⁰² Dit kan zoals Claeys e.a. benadrukken nuttig zijn als er zich onverwachte omstandigheden voordoen waardoor afgeweken kan worden van de begrotingsregels, maar een grote beoordelingsruimte kan er ook toe leiden dat de regels niet worden toegepast of kan leiden tot een oneerlijke toepassing van de regels.³⁰³

Sancties bij significante afwijkingen middellange termijn doelstelling

De procedure voor niet eurolanden met betrekking tot de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact houdt hier op. Voor de eurolanden daarentegen wordt er met de vaststelling van het besluit van 'geen effectieve actie' een volgende fase ingeluid.³⁰⁴ Na de vaststelling van het besluit dat geen effectieve actie is ondernomen beveelt de Commissie aan de Raad aan om de lidstaat te verplichten om bij de Commissie een rentedragend deposito te storten. De Raad stemt met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid over deze aanbeveling van de Commissie: de Raad stelt dit besluit vast tenzij de aanbeveling tot het opleggen van de sanctie binnen tien dagen met een gekwalificeerde meerderheid wordt verworpen. Binnen de Raad hebben alleen de eurolanden stemrecht zonder rekening te houden met de stem van de betrokken lidstaat.³⁰⁵ De Commissie kan naar aanleiding van een met redenen omkleed verzoek van de lidstaat aanbevelen aan de Raad om het rentedragend deposito te verminderen of op te heffen. Als niet langer sprake is van 'geen effectieve actie' besluit de Raad op aanbeveling van de Com-

300 Artikel -11, lid 2 en 3 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

301 Artikel 6 lid 2 vierde en vijfde alinea gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

302 Claeys, Darvas & Leandro 2016.

303 Claeys, Darvas & Leandro 2016, p. 3.

304 Op basis van Verordening (EU) 1173/2011.

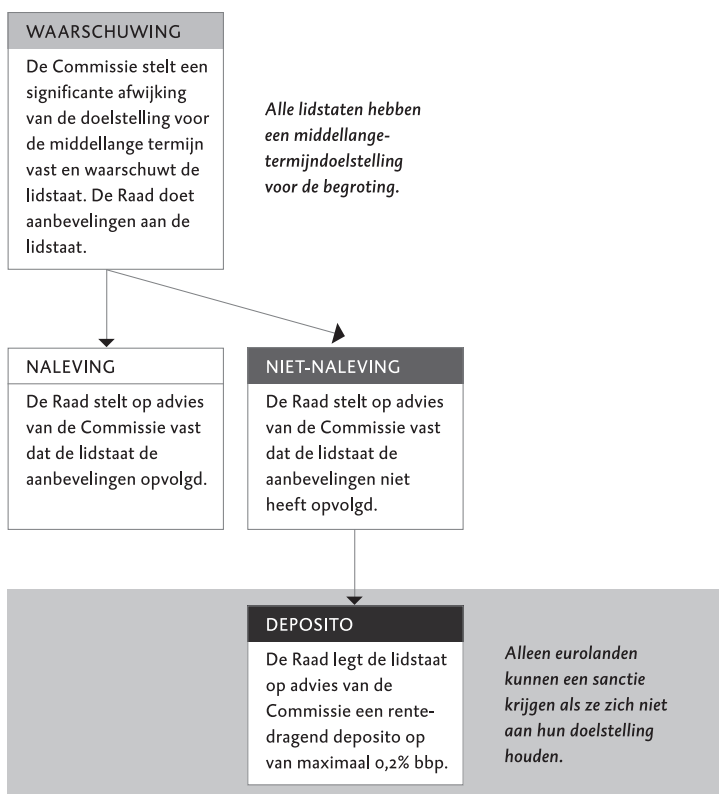
305 Artikel 12 Verordening (EU) 1173/2011.

missie om het deposito met de opgebouwde rente terug te betalen aan de betreffende lidstaat.³⁰⁶

De bevoegde commissie van het Europees Parlement kan de voorzitter van de Raad, de Commissie en in voorkomend geval de voorzitter van de Europese Raad of de Eurogroep uitnodigen in het Europees Parlement om het besluit tot het opleggen van een rentedragend deposito (en de besluiten die in het vervolg daarvan worden genomen) te bespreken en kan de lidstaat, op wie de besluiten betrekking hebben, uitnodigen om deel te nemen aan de gedachtewisseling.³⁰⁷

In de gehele procedure in het kader van een significante afwijking worden de beslissingen van de Raad genomen door middel van de omgekeerde meerderheidsregel – de Raad stemt in met de aanbeveling van de Commissie tenzij de Raad bij meerderheid tegen stemt – behalve bij de aanvankelijke beslissing dat er sprake is van een significante afwijking.

In figuur 4.4 is schematisch weergegeven hoe de procedure in het kader van preventief toezicht eruitziet.



Figuur 4.4 Preventieve arm (bron: Rapport Algemene Rekenkamer 2014)

306 Artikel 4 Verordening (EU) 1173/2011.

307 Artikel 3 Verordening (EU) 1173/2011.

Complexiteit en beoordelingsruimte

De regels uit de preventieve arm zijn complex. Het oordeel van de Commissie heeft veel aspecten en er zijn verschillende gronden op basis waarvan de lidstaten mogen afwijken van de middellange termijn doelstelling. De toepassing van de regels is hierdoor onduidelijk, de Commissie heeft immers de nodige beoordelingsruimte. Dit geldt in het bijzonder bij de toepassing van de flexibiliteitsclausules en wanneer er mag worden afgeweken van de middellange termijn doelstelling. Ook zijn de onderbouwingen van de Commissieramingen niet beschikbaar voor de lidstaten. Dit leidt tot onzekerheid bij de lidstaten over de (toepassing van de) regel.³⁰⁸

Rol Hof van Justitie preventieve fase Stabiliteits- en Groeipact

In dit kader is ook een rol weggelegd voor het Hof van Justitie. Op basis van artikel 258 en 259 VWEU kan er een klacht worden ingediend tegen een lidstaat bij het Hof van Justitie als deze zijn verplichtingen niet nakomt. De lidstaat is gebonden aan het realiseren van de middellange termijn doelstelling en hier staat bovendien een sanctie op.

Correctiemechanisme

Uit het *Fiscal Compact* vloeit een aanvulling op de procedure van de significante afwijking voort: als de Raad vaststelt dat er sprake is van een significante afwijking van het middellange termijn doelstelling moet er 'automatisch' een correctiemechanisme op nationaal niveau in werking treden, dat aldus 'effectieve actie' moet garanderen. Dit in nationale wetgeving te verankeren mechanisme, dat onderdeel uitmaakt van de regel van begrotingsevenwicht, houdt onder meer in dat de lidstaat maatregelen dient te nemen om de door de Raad gesignaleerde significante afwijkingen van de middellange termijn doelstelling binnen een bepaalde termijn te corrigeren.³⁰⁹ Dit mechanisme wordt op nationaal niveau ingesteld op basis van de door de Commissie voorgestelde gemeenschappelijke beginselen.³¹⁰ Met deze beginselen moet 'rekening worden gehouden bij het opzetten van de correctiemechanismen'.³¹¹ De beginselen hebben dus geen juridisch bindende kracht. Wel ziet de Commissie volgens artikel 8 *Fiscal Compact* toe op de correcte verankering van het correctiemechanisme in nationale wetgeving. Correcte verankering kan uiteindelijk door het Hof van Justitie worden afgedwongen.³¹²

308 SBR, 'Van salдостuring naar stabilisatie', vijftiende rapport 2016, p. 21.

309 Artikel 2 lid 1 sub e *Fiscal Compact*. Zie hierover uitgebreid paragraaf 5.2.6.

310 Mededeling van de Commissie, 'Gemeenschappelijke beginselen inzake begrotingscorrectiemechanismen', COM(2012) 342 final.

311 COM(2012) 342 final, p. 2 (Gemeenschappelijke beginselen). Zie ook Reestman 2013c, p. 486.

312 Het Hof van Justitie ziet toe op de correcte verankering van de regel van begrotingsevenwicht, waar het correctiemechanisme onderdeel van uitmaakt. Zie artikel 8 *Fiscal Compact*.

De gemeenschappelijke beginselen zien op de juridische status van de mechanismen, de samenhang met het EU-kader, de inwerkingtreding van de mechanismen, de aard van de correctie wat betreft omvang en tijdschema, de operationele instrumenten ervan, de werking van eventuele ontsnappingsclausules³¹³ en de taak en de onafhankelijkheid van toezichthoudende instellingen. Mocht een dergelijke onafhankelijke instantie nog niet bestaan in de lidstaten dan dient een dergelijke organisatie te worden opgericht.³¹⁴

Onafhankelijke toezichthoudende instellingen op nationaal niveau

Naast het toezicht op de begrotingsregels door de Commissie en de Raad moeten er volgens het *Fiscal Compact* en Verordening (EU) 473/2013 ook op nationaal niveau onafhankelijke nationale toezichthoudende instellingen toezicht houden op de naleving van de Europese begrotingsregels.³¹⁵ Deze onafhankelijke organisaties houden specifiek toezicht op de middellange termijndoelstelling en de cijfermatige begrotingsregels waarover de lidstaten dienen te beschikken volgens Richtlijn 2011/85/EU.³¹⁶ Waar passend stellen deze onafhankelijk instanties beoordelingen op over onder andere: het zich voordoen van situaties die leiden tot het nemen van corrigerende maatregelen in het kader van een significante afwijking van de middellange termijndoelstelling of het aanpassingstraject daarnaartoe, de vraag of de budgettaire correctie verloopt volgens nationale regels en plannen en het zich al dan niet voordoen van omstandigheden waardoor tijdelijk kan worden afgeweken van de middellange termijndoelstelling of het aanpassingstraject daarnaartoe.³¹⁷ Volgens de richtsnoeren van de Commissie betreffende de implementatie van het *Two Pack* dienen de onafhankelijke instituties tevens de macro-economische voorspellingen te verzorgen waarop de begrotingsprocessen gebaseerd zijn.³¹⁸ In de gemeenschappelijke beginselen inzake nationale begrotingscorrectiemechanismen stelt de Commissie voor dat het oordeel van de onafhankelijke instantie moet worden opgevolgd door de begrotingsautoriteiten. Als het niet wordt opgevolgd zou hiervan alleen gemotiveerd van af kunnen worden geweken. Daarnaast

313 Dit betekent dat de nationale lidstaten de ruimte hebben om zelf nadere regels neer te leggen met betrekking tot deze ontsnappingsclausules. Nederland heeft er echter voor gekozen geen nadere regels neer te leggen in nationale regelgeving. In dat geval zijn de regels zoals neergelegd in artikel 5 lid 1 tiende alinea, gewijzigde Verordening (EG) 1446/97 met betrekking tot de vraag of tijdelijk kan worden afgeweken van de middellange termijndoelstelling van toepassing. Dit betekent dat het oordeel of kan worden afgeweken van de doelstelling wordt overgelaten aan de Commissie. Zie hoofdstuk 5.

314 De verplichting tot het instellen van een dergelijke instantie volgt ook uit artikel 6 lid 1 onder b Richtlijn 2011/85/EU.

315 Voor een definitie zie: artikel 2 lid 1 onder a Verordening (EU) 473/2013. Dit kunnen dus meerdere onafhankelijke instanties zijn. Zie ook *Specifications on the implementation of the Two Pack* 2016.

316 Artikel 5 lid 1 Verordening (EU) 473/2013.

317 Artikel 5 lid 2 Verordening (EU) 473/2013. Nadere uitleg over deze bepaling wordt gegeven in de *Specifications on the implementation of the Two Pack* 2016, p. 8-10.

318 Zie o.a. *Specifications on the implementation of the Two Pack* 2016.

bevatten de voorgestelde gemeenschappelijke beginselen van de Commissie nog een aantal voorwaarden met betrekking tot de functionele autonomie van de instanties.³¹⁹

Nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn

Samen met het Stabiliteitsprogramma – dat het begrotingskader voor de middellange termijn schetst – wordt ook het nationale begrotingsplan van de lidstaat voor de middellange termijn openbaar gemaakt.³²⁰ In de praktijk maakt dit begrotingsplan onderdeel uit van het Stabiliteitsprogramma. De begrotingsplannen voor de middellange termijn dienen een indicatie te geven over hoe de uiteengezette maatregelen en hervormingen zullen bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen en nationale verbin-tenissen is het kader van de strategie van de EU voor groei en werkgele-ghenheid.³²¹ Ook dienen onafhankelijke instituties de macro-economische voorspellingen, waarop de begrotingsplannen gebaseerd zijn te verzorgen. Deze prognoses dienen samen met de begrotingsplannen openbaar te wor-den gemaakt. De plannen dienen dan ook informatie te bevatten in hoeverre dit het geval is.³²²

Het doel van het openbaar maken van deze plannen, naast het Nationaal Hervormingsprogramma en het Stabiliteitsprogramma, is het versterken van het nationale eigenaarschap van de begrotingsstrategie van de lidsta-ten. De plannen dienen dan ook gericht te zijn op het nationale publiek. Het bekendmaken van deze plannen moet tot een betere synchronisatie leiden van de voornaamste stappen van de begrotingsopstelling in de nationale lidstaten. Zowel om een sterkere convergentie te bewerkstelligen tussen de eurolidstaten als om zeker te stellen dat de aanbevelingen van de Raad en de Commissie naar behoren worden geïntegreerd in de begrotingsprocedure van de lidstaten.³²³

Beoordeling begrotingsgegevens en begrotingskaders nationale lidstaten

Om de Europese begrotingsregels te faciliteren zijn er tevens kenmer-ken voor de nationale begrotingskaders neergelegd in Richtlijn 2011/85/EU. Hierin zijn richtlijnen neergelegd voor de overheidsboekhouding en statistieken,³²⁴ de macro-economische en budgettaire prognoses,³²⁵ de begrotingskaders voor de middellange termijn,³²⁶ en de transparantie van de overheidsfinanciën van de lidstaat.³²⁷ De jaarlijkse begroting van de nati-onale lidstaten dient in overeenstemming te zijn met de bepalingen van het

319 COM(2012) 342 final (Gemeenschappelijke beginselen).

320 Artikel 4 Verordening (EU) 473/2013.

321 Artikel 4 Verordening (EU) 473/2013.

322 Zie de *Specifications on the implementation of the Two Pack* 2016.

323 Overweging 12 Verordening (EU) 473/2013.

324 Artikel 3 Richtlijn 2011/85/EU. Zie ook Verordening (EU) 223/2009.

325 Artikel 4 Richtlijn 2011/85/EU.

326 Artikel 9 Richtlijn 2011/85/EU.

327 Artikel 14 Richtlijn 2011/85/EU.

begrotingskader voor de middellange termijn zoals omschreven in de richtlijn. De inkomsten- en uitgavenprognoses en daarin neergelegde prioriteiten dienen de basis te vormen voor de jaarlijkse begroting. Wanneer de lidstaat afwijkt van de eisen die aan het begrotingskader worden gesteld in de richtlijn dient dit te worden uitgelegd.³²⁸

De lidstaten dienen zowel voor 1 april als voor 1 oktober te rapporteren aan Eurostat over de voorziene en feitelijke overheidstekorten en over de omvang van hun voorziene en feitelijke overheidsschuld.³²⁹ Deze cijfers dienen aan bepaalde kwaliteitsmaatstaven te voldoen. De lidstaat verstrekt daartoe gegevens over de gebruikte methoden, procedures en bronnen.³³⁰ Eurostat is namens de Commissie bevoegd om de kwaliteit van de feitelijke gegevens die de lidstaten aanleveren met betrekking tot de overheidsfinanciën te controleren. Eurostat staat hiervoor in voortdurend contact met de lidstaten en is bevoegd om contactbezoeken en methodologische bezoeken af te leggen in de lidstaat en staat daarnaast in constant contact met de nationale statistische autoriteiten – in Nederland het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Contactbezoeken dienen ertoe om risico's of potentiële problemen in verband met de kwaliteit van de gegevens aan het licht te brengen. Methodologische bezoeken worden alleen afgelegd wanneer er bekende ernstige risico's of potentiële problemen zijn in verband met de kwaliteit van de gegevens.³³¹ Als een lidstaat feitelijke gegevens indient die niet aan een bepaalde kwaliteit voldoen, kan Eurostat deze gegevens wijzigen en de gegevens verstrekken met de motivering voor de wijziging.³³² Eurostat kan niet alleen de statistische cijfers samengesteld door de statistische bureaus onderzoeken maar kan ook de onderliggende administratieve bronnen, zoals de lokale overheden onderzoeken.³³³

Een euroland kan vervolgens ook een boete opgelegd krijgen wanneer de Raad, waarin alleen de eurolanden een stem hebben zonder rekening te houden met de stem van de betrokken lidstaat, op aanbeveling en onderzoek van de Commissie besluit dat de lidstaat met opzet of ernstige nalatigheid gegevens aangaande het overheidstekort en overheidsschuld verkeerd voorstelt. De Commissie kan de lidstaat verzoeken om informatie en kan ter plaatse inspecties uitvoeren, eventueel na het verkrijgen van voorafgaande gerechtelijke toestemming als dat volgens het recht van de lidstaat nodig is. De lidstaat wordt de gelegenheid gegeven gehoord te worden. Het Hof van Justitie heeft volle rechtsmacht inzake beroepen tegen een dergelijk besluit van de Raad.³³⁴

328 Artikel 10 Richtlijn 2011/85/EU. Artikel 11 bepaalt vervolgens dat artikel 10 niet verlet dat bij het aantreden van een nieuwe regering de lidstaat het begrotingskader niet kan aanpassen. Wanneer dit echter gebeurt dient de nieuwe regering de verschillen aan te geven met het voorgaande begrotingskader voor de middellange termijn.

329 Artikel 3 Verordening (EU) 479/2009.

330 Artikel 8 en 9 Verordening (EU) 479/2009.

331 Artikel 11 Verordening (EU) 479/2009.

332 Artikel 15 lid 2 Verordening (EU) 479/2009.

333 Op grond van Verordening (EU) 479/2009.

334 Artikel 8 Verordening (EU) 1173/2011.

Coördinatie schuldemissies

De eurolidstaten zijn ook verplicht aan de Commissie informatie te verschaffen over hun (geplande) schuldemissie voordat deze worden uitgevoerd op nationaal niveau.³³⁵ De Commissie heeft een mededeling uitgebracht met richtsnoeren over de schuldemissierapporten.³³⁶ Deze richtsnoeren dienen te worden beschouwd als een gedragscode en controlelijst.³³⁷ Als de lidstaten afwijken van deze richtsnoeren wordt verwacht dat ze dit motiveren.³³⁸ Met de informatie over de schuldemissies kan de Commissie ‘passend’ toezicht houden op de schuldontwikkeling in de eurozone en zal de coördinatie van schuldemissiebesluiten worden verbeterd.³³⁹ Deze informatie wordt zowel jaarlijks als per kwartaal overlegd aan de Commissie. Het jaarverslag dient één week voor het einde van het kalenderjaar aan de Commissie te worden overlegd. In dit verslag wordt zowel informatie gegeven over de algemene financieringsbehoefte van de centrale begroting, alsook over de emissieplannen voor het volgende jaar. Daarnaast dient elk kwartaal een kwartaalverslag te worden ingediend, waarin gerapporteerd wordt over het direct volgende kwartaal. De rapporten worden in verband met de gevoeligheid niet openbaar gemaakt.³⁴⁰

4.3.3.4 Landenspecifieke aanbevelingen

De aanbeveling in het kader van het Nationaal Hervormingsprogramma of de aanbevelingen in het kader van het bereiken van de Europa 2020-doelstellingen en het advies op basis van het Stabiliteitsprogramma worden neergelegd in de landenspecifieke aanbevelingen.³⁴¹ In mei presenteert de Commissie haar aanbevelingen aan de Raad, tegelijk met haar economische voorjaarsprognose en worden de aanbevelingen openbaar. De Raad stemt vervolgens in met deze aanbevelingen, waarna de Europese Raad deze aanbevelingen in juli bekrachtigt. In de regel neemt de Raad, in het hele Europees Semester en de daaruit voortvloeiende maatregelen, de aanbevelingen en voorstellen van de Commissie over of lichten publiekelijk toe waarom ze ervan afwijken.³⁴²

335 Artikel 6 *Fiscal Compact* en artikel 8 Verordening (EU) 473/2013.

336 Mededeling van de Commissie, Richtsnoeren over de indeling en de inhoud van Ontwerpbegrotingsplannen en schuldemissierapporten, COM(2013) 490 final.

337 De richtsnoeren bevatten ook tabellen voor de presentatie van de Ontwerpbegrotingsplannen. Zie COM(2013)490 final, Bijlage. Modelstructuur en tabellen in de Ontwerpbegrotingsplannen.

338 COM(2013) 490 final, p. 3.

339 COM(2013) 490 final, p. 2.

340 COM(2013) 490 final.

341 Artikel 2-bis lid 3 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

342 Artikel 2-bis ter lid 2 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97 en artikel 2-bis lid 1 gewijzigde Verordening (EG) 1467/97.

De lidstaten houden 'naar behoren rekening met de aan hen gerichte richtsnoeren bij de ontwikkeling van hun economisch, werkgelegenheids- en begrotingsbeleid, alvorens belangrijke besluiten met betrekking tot hun nationale begroting voor de volgende jaren te nemen'.³⁴³ Doordat de implementatie van de landenspecifieke aanbevelingen in de praktijk echter te wensen over laat en in de loop der jaren bovendien achteruit is gegaan³⁴⁴ heeft de Commissie sinds het Europees Semester van 2015 meer focus aangebracht in de aanbevelingen. Het aantal aanbevelingen is afgenomen en de aanbevelingen richten zich op enkele prioritaire gebieden.

Als een lidstaat het vervolgens nalaat om de aanbevelingen uit te voeren, kan dit leiden tot verdere aanbevelingen om specifieke maatregelen te nemen, een waarschuwing van de Commissie op grond van artikel 121 lid 4 VWEU of maatregelen op grond van de Verordening (EG) 1446/97 inzake de preventie arm van het Stabi-liteits- en Groeipact, de Verordening (EG) 1467/97 inzake de buitensporige tekortprocedure, of de Verordening (EU) 1176/2011 inzake de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden.³⁴⁵

Het multilaterale toezicht is gebaseerd op coördinatie van het economisch en budgettaire beleid van de lidstaten in de Raad met het doel om zoveel mogelijk economische convergentie te creëren tussen de lidstaten. Met de komst van het Europees Semester vindt het multilaterale toezicht plaats in een geformaliseerd kader dat betrekking heeft op de coördinatie van de Europa 2020-doelstellingen, de macro-economische ontwikkelingen en de budgettaire situatie in de lidstaten aan de hand van de regels uit het Stabi-liteits- en Groeipact. Door het bij elkaar brengen van verschillende soorten handavingsprocedures in één toezichtkader wordt het onderscheid tussen de procedures steeds vager. De integratie van de handhaving van cijfermatige regels door middel van *hard law* en de coördinatie van economische beleidsbeslissingen door middel van *soft law* zorgt ervoor de coördinatie van economische beleidsbeslissingen en het toezicht op macro-economische onevenwichtigheden deel uit zijn gaan maken van een formeel toezichtkader.³⁴⁶ Dit heeft volgens Hinarejos tot gevolg dat de controle vanaf Europees niveau op economische beleidsbeslissingen is versterkt.³⁴⁷ Daarnaast maken steeds meer *hard law*-elementen deel uit van een procedure die in overwegende mate coördinerend en dus niet juridisch bindend, van aard is. Zo zijn de landenspecifieke aanbevelingen *soft law*, maar niet nakoming ervan kan uiteindelijk wel leiden tot het opleggen van sancties zowel in de macro-eco-

343 Artikel 2-bis lid 3 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

344 Zie Darvas & Leandro 2015 voor de landenspecifieke aanbevelingen van 2012 tot en met 2014 en Deroose & Griesse voor de landenspecifieke aanbevelingen van 2011 tot en met 2014.

345 Artikel 2-bis lid 3 derde alinea gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

346 Hinarejos 2015a, p. 69-72.

347 Hinarejos 2015a, p. 200.

nomische onevenwichtigheidsprocedure als in de preventieve fase van het Stabiliteits- en Groeipact.³⁴⁸ Het detailniveau van de landenspecifieke aanbevelingen is bovendien opvallend zo blijkt uit een studie van Bekker.³⁴⁹ De aanbevelingen zijn niet alleen gedetailleerd maar hebben bijvoorbeeld ook betrekking op het sociale beleid in de lidstaten, zoals aanbevelingen over pensioenen.³⁵⁰ Bij uitstek een terrein waarop de EU niet bevoegd is.

In het kader van de economische dialoog kan het Europees Parlement aan het eind van het Europees Semester een eventuele beoordeling van de uitoefening van het multilaterale toezicht, de resultaten van het multilaterale toezicht en de conclusies van de Europese Raad met betrekking daartoe bespreken met de voorzitter van de Raad, de Commissie of de voorzitter van de Europese Raad of de Eurogroep.³⁵¹ Het Europees Parlement heeft in ieder geval jaarlijks met de Commissie een dialoog over de door de Commissie gepubliceerde aanbevelingen voordat deze aanbevelingen worden bekrachtigd door de Europese Raad.

4.3.3.5 *Correctief begrotingstoezicht: de buitensporige tekortprocedure*

Als de lidstaat ondanks het multilaterale preventieve toezicht nog niet voldoet aan de begrotingsregels dan vindt er correctief begrotingstoezicht plaats door de Raad en de Commissie. Dit is de buitensporige tekortprocedure (artikel 126 VWEU en uitgewerkt in Protocol nr. 12 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten en Verordening (EG) 1467/97). Deze procedure maakt formeel geen onderdeel uit van het Europees Semester maar zal voor de volledigheid wel op deze plaats worden besproken omdat het toezicht zich deels afspeelt in het kader van het Europees Semester. Tijdens deze procedure vindt er verregaand toezicht plaats door de Raad en de Commissie op de begrotingssituatie van de lidstaat. Zo is de Commissie onder andere bevoegd, ter beoordeling van de economische situatie in de lidstaten en voor de opsporing van eventuele risico's of moeilijkheden bij de naleving van de doelstellingen van de verordening betreffende de correctie van buitensporige tekorten, toezichtmissies naar de lidstaten uit te voeren.³⁵²

Vaststelling buitensporig tekort

Om vast te stellen of sprake is van een buitensporig tekort wordt gekeken of de referentiewaarden zoals neergelegd in Protocol nr. 12 zijn overschreden. Een overschrijding van de referentiewaarden houdt in een overschrijding van een overheidstekort van 3% bbp en een overheidsschuld van 60% bbp.

348 Zie Hinarejos 2015a, p. 73 en Dawson 2015a, p. 54.

349 Bekker 2013. Zie ook een meer recente studie van Bekker 2016.

350 Zie in het bijzonder de studie van Bekker 2013 en 2015.

351 Artikel 2-bis ter lid 1 onder d, e en f gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

352 Artikel 10bis gewijzigde Verordening (EG) 1467/97.

Een overheidsschuld boven de 60% bbp wordt niet als buitensporig beoordeeld als deze in voldoende mate is afgenomen in de laatste drie jaren.³⁵³ De Commissie, in dit geval Eurostat, is verantwoordelijk voor het aanleveren van de statistische gegevens die als uitgangspunt dienen bij de toepassing van de buitensporige tekortprocedure.³⁵⁴

Een overschrijding van de referentiewaarden wordt overeenkomstig artikel 126 lid 2 VWEU niet aangemerkt als buitensporig zolang deze uitzonderlijk en tijdelijk van aard is. Een uitzonderlijke situatie is een situatie die 'wordt veroorzaakt door een ongewone gebeurtenis die buiten de macht van de betrokken lidstaat valt en een aanzienlijk effect heeft op de financiële positie van de overheid, of indien zij wordt veroorzaakt door een ernstige economische neergang.'³⁵⁵ Deze situatie is tijdelijk als 'de begrotingsprognoses van de Commissie aangeven dat het tekort na de ongewone gebeurtenis of ernstige economische neergang onder de referentiewaarde zal dalen.'³⁵⁶ De Commissie beoordeelt of er sprake is van een tekort van uitzonderlijke en tijdelijke aard.

Mocht de Commissie van oordeel zijn dat er toch sprake is van een tekort dat buitensporig is, of er een gevaar dreigt voor een buitensporig tekort, stelt zij een verslag op overeenkomstig artikel 126 lid 3 VWEU. In dit verslag houdt de Commissie rekening met de door de lidstaat aangedragen factoren die naar het oordeel van de lidstaat van belang zijn bij het oordeel van de Commissie over het bestaan van een buitensporig tekort. Op basis van het verslag van de Commissie brengt het Economisch en Financieel Comité een advies uit waarop de Commissie, mocht zij van mening zijn dat sprake is van een buitensporig tekort, een advies en een voorstel tot de Raad richt.³⁵⁷ Als de Raad hierna besluit dat er een buitensporig tekort bestaat (artikel 126 lid 6 VWEU) richt het een aanbeveling aan de lidstaat om het tekort te reduceren (artikel 126 lid 7 VWEU).³⁵⁸ De Raad beslist bij gekwalificeerde meerderheid.³⁵⁹ De beslissingen van de Raad die in het vervolg van de procedure worden genomen, als er dus al is vastgesteld dat sprake is van een buitensporig tekort, worden met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid genomen.³⁶⁰

353 Zie artikel 2 lid 1bis gewijzigde Verordening (EG) 1467/97.

354 Artikel 4 Protocol nr. 12 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten. Eurostat is namens de Commissie bevoegd om deze statistieken te produceren: Besluit van de Commissie 97/281/EG van 21 april 1997 inzake de rol van Eurostat bij de productie van communautaire statistieken.

355 Artikel 2 lid 1 eerste alinea en lid 2 gewijzigde Verordening (EG) 1467/97. In het tweede lid wordt een definitie gegeven wanneer een economische neergang van 'uitzonderlijke aard' is.

356 Artikel 2 lid 1 tweede alinea gewijzigde Verordening (EG) 1467/97.

357 Artikel 3 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

358 Artikel 126 lid 7 VWEU en artikel 3 lid 3 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

359 Artikel 126 lid 13 VWEU.

360 Artikel 7 *Fiscal Compact*.

Als de Raad besluit dat er sprake is van een buitensporig tekort en de Commissie van oordeel is dat sprake is van een ernstige overtreding van de begrotingsregels dan zal de Commissie aan de Raad aanbevelen om de lidstaat te verplichten een niet-rentedragend deposito te storten. Dit geldt ook in het geval de lidstaat op grond van het preventieve toezicht een rentedragend deposito heeft moeten storten bij de Commissie (zie paragraaf 4.3.3.3). De Commissie ziet af van deze aanbeveling in het geval dat sprake is van uitzonderlijke economische omstandigheden of een met redenen omkleed verzoek van de lidstaat de Commissie heeft doen besluiten om de Raad aan te bevelen het deposito te verminderen of op te heffen.³⁶¹

Corrigeren buitensporig tekort

De lidstaat moet vervolgens effectief gevolg geven aan de aanbeveling van de Raad op grond van artikel 126 lid 6 VWEU waarin wordt bepaald wanneer het tekort moet zijn verholpen. Dit is in ieder geval, behoudens bijzondere omstandigheden, binnen een jaar. Om te beoordelen of effectief gevolg is gegeven aan de aanbeveling moet de lidstaat binnen zes maanden verslag doen aan de Raad en bij een ernstige situatie binnen drie maanden.³⁶² De eurolidstaten moeten voldoen aan een aantal versterkte rapportageverplichtingen om nauwgezette bewaking van de budgettaire situatie te kunnen faciliteren door de Commissie.³⁶³

In het verslag moet de lidstaat rapporteren over hoe de lidstaat gevolg heeft gegeven en zal geven aan de aanbeveling van de Raad. Onder andere rapporteert de lidstaat over de maatregelen die het heeft genomen en voornemens is te nemen om de doelstellingen zoals vastgesteld in de aanbeveling van de Raad te bereiken. Dit verslag wordt openbaar gemaakt.³⁶⁴ De lidstaten zullen tegelijk met de indiening van het Nationaal Hervormingsprogramma en het Stabiliteitsprogramma verantwoording af moeten leggen over de maatregelen die de lidstaat heeft genomen en nog zal nemen als er door de Raad is vastgesteld dat er sprake is van een buitensporig tekort. Eurostat toetst de kwaliteit van de door de lidstaat gerapporteerde statistische gegevens.³⁶⁵

361 Artikel 5 Verordening (EU) 1173/2011. Als de lidstaat reeds een rentedragend deposito bij de Commissie heeft gestort, in het kader van de preventieve begrotingstoezicht, wordt het rentedragend deposito omgezet in een niet-rentedragend deposito.

362 Artikel 3 lid 4 en 4bis gewijzigde Verordening (EG) 1467/97. Hierin zijn nadere eisen neergelegd voor de inhoud van het verslag.

363 Artikel 10 Verordening (EU) 473/2013.

364 Artikel 3 lid 4 bis gewijzigde Verordening (EG) 1467/97.

365 Artikel 10 lid 6 vierde alinea Verordening (EU) 473/2013.

Economisch partnerschapsprogramma

Tegelijkertijd met het verslag aan de Raad, zoals hiervoor aangegeven, moeten de eurolidstaten een economisch partnerschapsprogramma indienen.³⁶⁶ Het indienen van dit programma vindt plaats samen met de indiening van de het Ontwerpbegrotingsplan (zie paragraaf 4.3.4.1). Het economisch partnerschapsprogramma bevat een aantal specifieke beleidsprioriteiten die gericht zijn op versterking van het concurrentievermogen en duurzame groei op de lange termijn en die structurele zwakheden in de betrokken lidstaat aanpakken. Dit programma vormt een nadere uitwerking van het Nationaal Hervormingsprogramma en het Stabiliteitsprogramma met inachtneming van de landenspecifieke aanbevelingen.³⁶⁷

Als de lidstaat al is onderworpen aan correctief toezicht in het kader van de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure en in het kader daarvan een plan met corrigerende maatregelen heeft opgesteld kan dit programma worden aangepast om het economisch partnerschapsprogramma te vervangen. Andersom geldt hetzelfde: als er al een economisch partnerschapsprogramma is opgesteld kan het later opgestelde plan met corrigerende maatregelen zo nodig de maatregelen uit het economisch partnerschapsprogramma opnemen.³⁶⁸

Op grond van een aanbeveling van de Commissie stelt de Raad een advies op over het programma. Bij de beoordeling van het programma en het verslag van de lidstaat kijkt de Raad tevens naar 'eventuele andere publiekelijk aangekondigde besluiten van de regering van de betrokken lidstaat'.³⁶⁹ In het kader van de economische dialoog kan het Europees Parlement de voorzitter van de Raad, Commissie, Europese Raad of Eurogroep uitnodigen om deze aanbeveling over het programma te bespreken.³⁷⁰

Beoordeling correctie

Als effectief gevolg is gegeven aan de aanbeveling volgens artikel 126 lid 7 VWEU en zich na de vaststelling van de aanbeveling een 'onverwachte ongunstige economische gebeurtenis met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën' voordoet, kan de Raad op aanbeveling van de Commissie, een herziene aanbeveling doen waarin de lidstaat, in de regel, één jaar uitstel krijgt voor het corrigeren van het tekort.³⁷¹ De Raad kan tevens een herziene aanbeveling vaststellen als er sprake is van een ernstige economische neergang in het eurogebied of de Unie als geheel. Als geen gevolg is gegeven aan de aanbeveling, kan de Raad de aanbeveling openbaar maken (artikel 126 lid 8 VWEU).

366 Artikel 9 Verordening (EU) 473/2013 en artikel 5 *Fiscal Compact*. In het *Fiscal Compact* wordt gesproken van 'budgettair en economisch partnerschapsprogramma'. In Verordening (EU) 473/2013 wordt gesproken van economisch partnerschapsprogramma.

367 Artikel 9 Verordening (EU) 473/2013.

368 Artikel 9, lid 5 Verordening (EU) 473/2013.

369 Artikel 4, lid 2, gewijzigde Verordening 1467/97.

370 Artikel 15 Verordening (EU) 473/2013.

371 Artikel 3 lid 5 gewijzigde Verordening (EG) 1467/97.

Aanmaning

Het vervolg van de procedure geldt alleen voor eurolanden.³⁷² Als de Raad vervolgens constateert dat ook nadat de aanbeveling openbaar is gemaakt de eurolidstaat geen effectief gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling dan richt de Raad een aanmaning aan de lidstaat waarin de Raad maatregelen opneemt voor het corrigeren van het tekort.³⁷³ Vervolgens brengt de eurolidstaat verslag uit over hoe de lidstaat gevolg heeft gegeven aan de aanmaning. Het verslag wordt openbaar gemaakt.³⁷⁴ De beoordeling of effectief gevolg gegeven wordt aan de aanmaning vindt plaats overeenkomstig de hiervoor beschreven procedure inzake de beoordeling of er sprake is van effectieve gevolggeving op grond van artikel 126 lid 7 VWEU, met dien verstande dat er ook rekening wordt gehouden met de toezichtmissie uitgevoerd door de Commissie.³⁷⁵

Versterkt toezicht Commissie

De Commissie is bevoegd om versterkt toezicht uit te oefenen als de Raad van oordeel is dat geen effectief gevolg gegeven is aan de aanbeveling of de aanmaning dan wel onderworpen is aan een sanctie. De Commissie kan, als het een euroland betreft vertegenwoordigers van de ECB verzoeken om deel te nemen aan de toezichtmissie. De lidstaat overlegt alle informatie die nodig is voor de voorbereiding en uitvoering van de missie. De Commissie brengt verslag uit aan de Raad en deelt haar bevindingen mee aan de lidstaat en kan daarnaast besluiten haar bevindingen openbaar te maken.³⁷⁶

In het kader van het verscherpte toezicht voor eurolanden zoals neergelegd in het *Two Pack* kan de Commissie een aanbeveling aan de Raad richten wanneer zij van oordeel is dat er een risico bestaat dat de termijn niet gehaald wordt waarop het buitensporige tekort zal moeten worden gecorrigeerd naar aanleiding van een aanbeveling of een aanmaning van de Raad. De aanbeveling heeft betrekking op het volledig ten uitvoer brengen van de maatregelen of tot het nemen van andere maatregelen, of beide, binnen het tijdsbestek dat strookt met de correctie van het buitensporige tekort. Op verzoek van het nationale parlement presenteert de Commissie de aanbeveling aan het parlement.³⁷⁷ De lidstaat moet vervolgens verslag uitbrengen aan de Commissie over de maatregelen die in reactie op de aanbeveling zijn genomen. Het verslag en de aanbeveling worden openbaar gemaakt. De Commissie beoordeelt op grond van het verslag van de lidstaat of is voldaan aan de aanbeveling.³⁷⁸

372 Artikel 139 lid 2 onder b VWEU.

373 Artikel 5 lid 1 gewijzigde Verordening (EG) 1467/97.

374 Artikel 5 lid 1bis gewijzigde Verordening (EG) 1467/97, waarin nadere inhoudelijke eisen staan over de informatie die het verslag dient te behelzen en artikel 10 lid 2 gewijzigde Verordening (EG) 1467/97.

375 Artikel 5 lid 1bis en artikel 6 lid 1 gewijzigde Verordening (EG) 1467/97.

376 Artikel 10bis gewijzigde Verordening (EG) 1467/97.

377 Artikel 11 lid 2 Verordening (EU) 473/2013.

378 Artikel 11 Verordening (EU) 473/2013.

Op grond van artikel 126 lid 10 VWEU kunnen geen klachten worden ingediend bij het Hof van Justitie over de toepassing van de leden 1 tot en met 9 van artikel 126 VWEU. Dit betekent dat het oordeel over het al dan niet bestaan van een buitensporig tekort is onttrokken aan het zicht van het Hof van Justitie.

Sancties

Als de Raad constateert, op basis van het verslag van de lidstaat en de uitvoering daarvan, als ook de resultaten van de toezichtmissie van de Commissie, dat de lidstaat vervolgens ook geen effectief gevolg geeft neemt de Raad een besluit over het al dan niet opleggen van een sanctie op grond van artikel 126 lid 11 VWEU.³⁷⁹ Als er over wordt gegaan tot het opleggen van een sanctie wordt in de regel een boete opgelegd.³⁸⁰ In ieder geval beveelt de Commissie aan de Raad aan om een boete op te leggen, tenzij sprake is van uitzonderlijke economische omstandigheden of een met redenen omkleed verzoek van de lidstaat de Commissie heeft doen besluiten om de Raad aan te bevelen de boete te verminderen of op te heffen. Als de lidstaat reeds een niet-rentedragend deposito heeft gestort wordt dit omgezet in een boete.³⁸¹ Jaarlijks beoordeelt de Raad of de lidstaat effectief gevolg gegeven heeft aan de aanmaning en kan besluiten de sanctie te versterken.³⁸² De sancties, niet inhoudende een niet-rentedragend-depositie of een boete – kunnen worden ingetrokken afhankelijk van de mate waarin de lidstaat erin is gelaagd het buitensporige tekort te corrigeren.³⁸³ Als de Raad op aanbeveling van de Commissie van oordeel is dat het buitensporig tekort is gecorrigeerd trekt de Raad alle aanbevelingen of besluiten die hij heeft gedaan in de buitensporige tekortprocedure in. Als de Raad aanbevelingen openbaar heeft gemaakt legt de Raad een openbare verklaring af waarin het meedeelt dat er niet langer sprake is van een buitensporig tekort.³⁸⁴

De Raad en de Commissie monitoren regelmatig in hoeverre de lidstaat uitvoering geeft aan de aanbeveling dan wel de aanmaning.³⁸⁵ Tegelijk met de landenspecifieke aanbevelingen worden aanbevelingen aan de landen gericht die onderworpen zijn aan de buitensporige tekortprocedure.

In figuur 4.5 is schematisch weergegeven hoe het correctief begrotings-toezicht eruitziet (de procedures met de grijze achtergrond zijn alleen van toepassing op de eurolanden):

379 Artikel 6 en artikel 10 gewijzigde Verordening (EG) 1467/97.

380 Artikel 11 gewijzigde Verordening (EG) 1467/97.

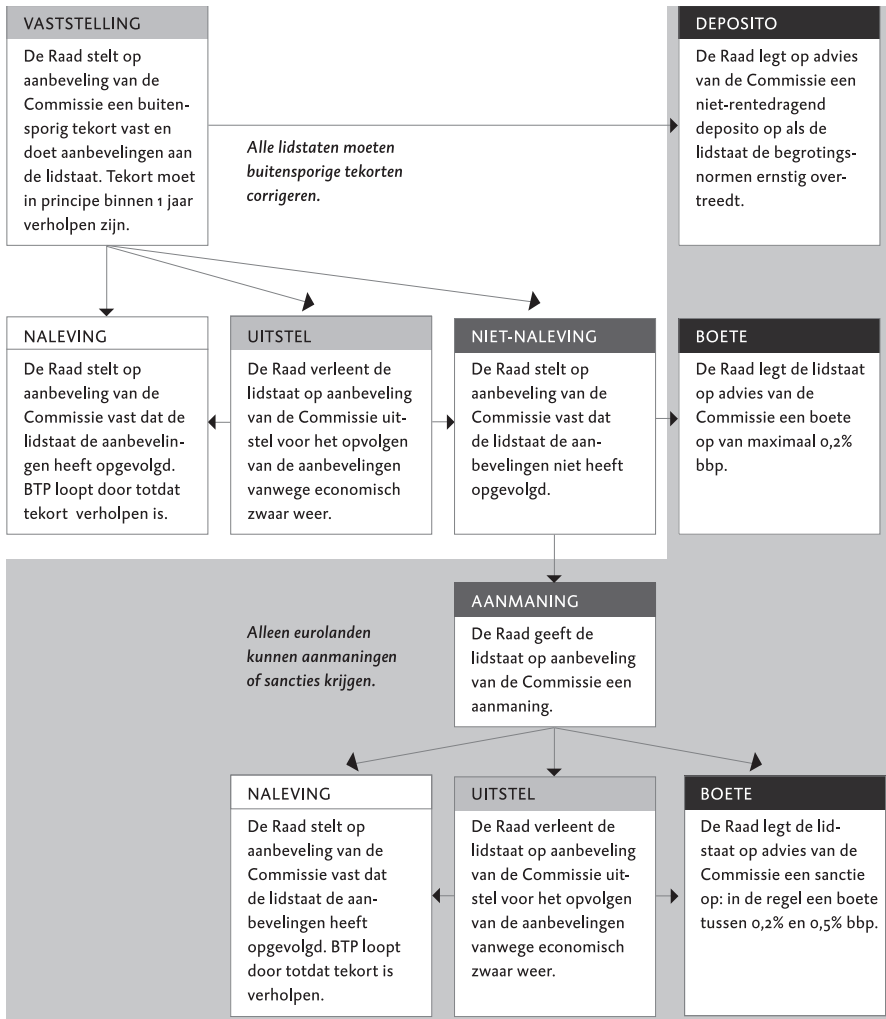
381 Artikel 6 Verordening (EU) 1173/2011.

382 Volgens artikel 126 lid 11 VWEU.

383 Artikel 14 gewijzigde Verordening (EG) 1467/97.

384 Artikel 15 gewijzigde Verordening (EG) 1467/97.

385 Artikel 10 lid 1 gewijzigde Verordening (EG) 1467/97.



Figuur 4.5 Correctieve arm (bron: Rapport Algemene Rekenkamer 2014)

Complexiteit en beoordelingsruimte

De buitensporige tekortprocedure is een stelsel van complexe regels en procedures, waarin de Commissie een grote rol speelt en bovendien een grote beoordelingsruimte heeft. De Europese Rekenkamer komt ook tot deze conclusie in een speciaal rapport over de effectiviteit van de buitensporige tekortprocedure. De Europese Rekenkamer concludeert in dit rapport dat de totstandkoming van de besluiten en aanbevelingen van de Commissie in de buitensporige tekortprocedure weinig transparant zijn en, op essentiële terreinen, gebaseerd zijn op vage definities.³⁸⁶

386 Speciaal rapport Europese Rekenkamer, 'Further improvements needed to ensure effective implementation of the excessive deficit procedure', april 2016, nr. 10, p. 79.

Rapportageverplichtingen

De rapportageverplichtingen in de buitensporige tekortprocedure lopen aanzienlijk op voor de betrokken lidstaat. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer over het Europees economisch bestuur blijkt dat de lidstaat die zich in de buitensporige tekortprocedure bevindt tot wel tien extra verslagen moet indienen bij de Europese instellingen ten opzichte van de preventieve fase.³⁸⁷

Economische dialoog

Het Europees Parlement kan de voorzitter van de Raad, de Commissie en de voorzitter van de Europese Raad of Eurogroep uitnodigen om van gedachten te wisselen over de aanbevelingen en aanmaningen van de Raad gedaan in het kader van het correctieve toezicht (artikel 126 lid 7 en 9 VWEU) en de besluiten tot het opleggen van een sanctie (artikel 126 lid 11 VWEU). Ook kan het Europees Parlement de lidstaat waarop de aanbeveling, aanmaning of besluit van toepassing is uitnodigen om deel te nemen aan de gedachte-wisseling.³⁸⁸ De Raad en de Commissie informeren het Europees Parlement geregeld over de toepassing van het correctieve toezicht op basis van de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact zoals neergelegd in Verordening (EG)1467/97.³⁸⁹

4.3.3.6 *Tussenconclusie*

De tweede fase van het Europees Semester is erop gericht landenspecifieke aanbevelingen te formuleren op basis van de nationale rapportages over de economische en budgettaire situatie in de lidstaat. Doel van de landenspecifieke aanbevelingen is om de lidstaten rekening te laten houden met de EU-brede doelen bij het vaststellen van het nationaal economisch en budgettair beleid voor de volgende jaren in de begroting. Op deze manier wordt geprobeerd zoveel mogelijk economische convergentie te bereiken tussen de lidstaten. In deze preventieve fase is de lidstaat niet alleen gebonden aan *soft law*, maar zijn er ook juridisch bindende regels geïntroduceerd voor het realiseren van de middellange termijndoelstelling die de Commissie evalueert in het kader van het Stabiliteitsprogramma. Als deze multilaterale toezichtprocedure er niet toe heeft geleid dat de lidstaat zich houdt aan de begrotingsregels komt de lidstaat terecht in de correctieve buitensporige tekortprocedure. Een procedure waarin de lidstaat is gebonden aan verscherpt toezicht en verscherpte rapportageverplichtingen.

387 Rapport Algemene Rekenkamer 2014, p. 24.

388 Artikel 2 bis lid 1 gewijzigde Verordening (EG) 1467/97 en artikel 3 Verordening (EU) 1173/2011.

389 Artikel 2 bis lid 2 gewijzigde Verordening (EG) 1467/97.

In de preventieve fase rapporteren de lidstaten in het Nationaal Hervormingsprogramma over de implementatie van de EU-brede oriëntaties en de landenspecifieke aanbevelingen uit de vorige cyclus en hoe het de geïdentificeerde macro-economische onevenwichtigheden adresseert of zal adresseren in de toekomst. In het Stabiliteitsprogramma rapporteren de lidstaten over de budgettaire situatie in het licht van de begrotingsregels zoals neergelegd in het Stabiliteits- en Groeipact. Als door de Raad is vastgesteld dat sprake is van een buitensporig tekort leggen de lidstaten bovendien tegelijkertijd verantwoording af in het Stabiliteitsprogramma over de maatregelen die de lidstaat heeft genomen en nog zal nemen om het buitensporig tekort te corrigeren.

In deze fase van het Europees Semester worden verschillende eisen gesteld aan de lidstaten. Van de lidstaten wordt verwacht dat ze verschillende rapportages insturen naar de Commissie. Zo moet de lidstaat tweemaal jaars rapporteren aan Eurostat over de omvang van de overheidsfinanciën. De lidstaten moeten bovendien rapporteren aan de Commissie over hun schuldemissies. Deze rapportageverplichtingen worden sterk vermeerderd wanneer de lidstaat zich bevindt in de correctieve fase van de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure of de buitensporige tekortprocedure. Hoe meer problemen de lidstaat ondervindt ten aanzien van zijn economische en budgettaire situatie hoe strenger de controle en het toezicht op de economische en budgettaire situatie zullen zijn. Het toezicht wordt nog verder versterkt wanneer sprake is van financiële assistentie, zoals zal volgen uit paragraaf 4.3.5.

Verder moeten de lidstaten aan verschillende eisen voldoen wat betreft de nationale begrotingsregels, de begrotingsgegevens en de begrotingskaders. Daarbij wordt in toenemende mate een beroep gedaan op het nationaal eigenaarschap. Zo hebben de lidstaten de regel van begrotingsevenwicht moeten codificeren in de nationale (Grond)wet. Daarbij moet de lidstaat ook een correctiemechanisme opnemen in de wet dat verzekert dat, als de Raad constateert dat sprake is van een significante afwijking van de middellange termijndoestelling, deze automatisch wordt gecorrigeerd op nationaal niveau. Bovendien moeten de lidstaten beschikken over een onafhankelijke begrotingstoezichthouder. Deze toezichthouder houdt specifiek toezicht op de middellange termijndoelstelling en de cijfermatige begrotingsregels. Daarnaast is het niet onwaarschijnlijk dat binnenkort een nationaal comité voor concurrentievermogen wordt aangewezen in de lidstaten. Deze comités houden toezicht op de realisaties en de beleidsintenties van de lidstaat op het gebied van het concurrentievermogen in lijn met de landenspecifieke aanbevelingen.

In de tweede fase van het Europees Semester heeft de Commissie een grote rol. Hoewel de Raad de aanbevelingen uiteindelijk vaststelt, zijn deze gebaseerd op de aanbevelingen van de Commissie. Bovendien geldt voor alle beslissingen genomen in het Europees Semester dat de Raad in de regel de aanbeveling van de Commissie volgt tenzij de Raad expliciet toelicht waarom de Raad hiervan afwijkt. In het geval er een procedure wordt

gestart tegen de lidstaat in het kader van de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact of als sprake is van een buitensporig macro-economische onevenwichtigheid of een buitensporig tekort, worden de beslissingen in de procedure genomen door de Raad met toepassing van de omgekeerde meerderheidsregel. Deze omgekeerde meerderheidsregel is dus van toepassing op de gehele procedure behalve bij de aanvankelijke beslissing om de procedures te starten. Wanneer een van deze correctieve procedures wordt gestart geeft dit verder de bevoegdheid aan de Commissie om verscherpt toezicht uit te voeren in de lidstaten, eventueel samen met de ECB. De Commissie kan bovendien te allen tijde toezichtmissies uitvoeren naar de lidstaten ter beoordeling van de economische situatie van de lidstaten en om te beoordelen of een lidstaat eventueel het risico loopt een buitensporig tekort op te lopen. Bovendien heeft de Commissie een grote mate van discretionaire ruimte bij de beoordeling van bepaalde indicatoren in zowel de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure en de preventieve en correctieve fase van het Stabiliteits- en Groeipact. Ook heeft Eurostat de bevoegdheid om contactbezoeken af te leggen in de lidstaten om de kwaliteit van de aangeleverde gegevens te controleren en staat daarnaast in constant contact met de nationale statistische autoriteiten – in Nederland het CBS.

Hoewel het Hof van Justitie geen rol heeft gekregen bij de beoordeling of sprake is van een buitensporig tekort (artikel 126 lid 10 VWEU) heeft het Hof van Justitie wel een rol gekregen in het kader van de verplichting voor de lidstaten om buitensporige onevenwichtigheden te voorkomen en terug te dringen en om een voor de lidstaat specifieke middellange termijn doelstelling te realiseren. Het Hof van Justitie heeft ook rol gekregen bij de implementatie van de regel van begrotingsevenwicht op nationaal niveau zoals blijkt uit artikel 8 *Fiscal Compact*. Ook heeft het Hof van Justitie volle rechtsmacht bij beroepen tegen besluiten van de Raad over het opleggen van een boete aan de lidstaat als is geconstateerd dat een lidstaat statistieken heeft gemanipuleerd.

Het Europees Parlement is op reguliere en ad hoc basis betrokken bij het Europees Semester via de economische dialoog met de Commissie, de voorzitter van de Europese Raad, de voorzitter van de Raad of de voorzitter van de Eurogroep. Het Europees Parlement houdt in ieder geval een dialoog met de Commissie nadat deze de landenspecifieke aanbevelingen heeft gepubliceerd. Het Europees Parlement wordt bovendien regelmatig op de hoogte gehouden door de Raad en de Commissie over de toepassing van de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure en de procedure met betrekking tot het preventieve en correctieve toezicht op de begroting in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact. Wanneer sancties worden opgelegd aan een lidstaat kan de lidstaat ook uitgenodigd worden om deel te nemen aan de gedachtewisseling in het Europees Parlement in het kader van de economische dialoog. De lidstaat kan ook uitgenodigd worden door het Europees Parlement om deel te nemen aan de gedachtewisseling in het kader van de economische dialoog, naar aanleiding van beslissingen genomen in het kader van de buitensporige macro-economische onevenwichtigheden-

procedure en de buitensporige tekortprocedure. De rol van het Europees Parlement is hier beperkt: het Europees Parlement is alleen achteraf betrokken, als de beslissing al is genomen, wordt enkel geïnformeerd en kan alleen in dialoog treden met de overige EU-instellingen, maar heeft niet de mogelijkheid deel te nemen aan beslissingen dan wel om beslissende invloed uit te oefenen op de beslissingen. Dit geldt ook voor de nationale lidstaten die enkel kunnen deelnemen aan een dialoog met de EU-instellingen.

Het EU-recht maakt bij de verplichting tot het opstellen van een Nationaal Hervormingsprogramma en het Stabiliteitsprogramma een verwijzing naar de betrokkenheid van nationale parlementen bij deze programma's. Deze programma's moeten informatie bevatten of en in hoeverre de nationale parlementen betrokken zijn geweest bij de op- en vaststelling van de programma's. Dit houdt overigens geen verplichting in voor de lidstaten om de programma's voor te leggen aan of vast te laten stellen door de nationale parlementen.

4.3.4 Nationaal semester: gezamenlijke budgettaire tijdlijn

In het nationaal semester is het vervolgens de bedoeling dat de lidstaten bij het ontwikkelen van het nationaal economisch en budgettair beleid voor de volgende jaren rekening houden met de landenspecifieke aanbevelingen.³⁹⁰ De Commissie controleert dit aan de hand van het Ontwerpbegrotingsplan dat de lidstaten in oktober indienen bij de Commissie. De lidstaten kunnen bij de uitvoering en implementatie van hervormingen een beroep doen op technische assistentie van de Commissie: de *Structural Reform Support Service*.³⁹¹ Door de eis om het Ontwerpbegrotingsplan in oktober op te sturen naar de Commissie wordt de budgettaire tijdlijn voor het opstellen van de ontwerpbegroting in de verschillende lidstaten gelijk getrokken, net als de vaststelling van de begroting. Het *Two Pack* eist namelijk dat de lidstaten de begroting voor 1 januari heeft vastgesteld.

4.3.4.1 Ontwerpbegroting(s)plan

In het verlengde van de presentatie van de nationale begrotingsplannen in april maken de eurolidstaten uiterlijk 15 oktober de ontwerpbegroting openbaar.³⁹² Daarnaast dienen de lidstaten uiterlijk 15 oktober hun Ontwerpbegrotingsplan voor het komende jaar, samen met de onafhankelijke macro-economische voorspellingen waarop het plan gebaseerd is, in bij de

390 Artikel 2-bis, lid 3 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

391 Zie Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het steunprogramma voor structurele hervormingen voor de periode 2017-2020 en tot wijziging van de Verordeningen (EU) 1303/2013 en (EU) 1305/2013, COM(2015) 701 final.

392 Artikel 4 lid 2 Verordening (EU) 473/2013.

Commissie en de Eurogroep.³⁹³ In het Ontwerpbegrotingsplan moet de lidstaat aantonen of en hoe de lidstaat de begrotingsoriëntaties uit het Stabiliteitsprogramma vertaalt in concrete plannen. Het Ontwerpbegrotingsplan dient er met name toe om eventuele afwijkingen van het Stabiliteitsprogramma op te sporen. Deze moeten dan ook expliciet worden toegelicht.³⁹⁴ Het Ontwerpbegrotingsplan moet overeenstemmen met de landenspecifieke aanbevelingen en waar van toepassing met de adviezen in het kader van een economisch partnerschapsprogramma dat wordt vastgesteld door eurolanden in het kader van de buitensporige tekortprocedure. De Commissie controleert niet alleen of het Ontwerpbegrotingsplan overeenstemt met de landenspecifieke aanbevelingen, maar ook of de lidstaat vooruitgang heeft geboekt bij de implementatie ervan.³⁹⁵

Het Ontwerpbegrotingsplan moet voldoen aan verschillende informatie-eisen.³⁹⁶ Deze eisen zijn uitgewerkt in de door de Commissie voorgestelde richtsnoeren betreffende de inhoud en de presentatie van de ontwerpbegrotingen.³⁹⁷ Deze richtsnoeren moeten worden beschouwd als een gedragscode en controlelijst.³⁹⁸ Als de lidstaten afwijken van deze richtsnoeren wordt verwacht dat ze dit motiveren.³⁹⁹

4.3.4.2 *Beoordeling Ontwerpbegrotingsplan*

De Commissie stelt uiterlijk voor 30 november een advies op over het Ontwerpbegrotingsplan.⁴⁰⁰ Als de Commissie bij de beoordeling van het plan binnen een week na de indiening een ernstige niet-nakoming van de in het Stabiliteits- en Groeipact neergelegde verplichtingen vaststelt,⁴⁰¹ stelt de Commissie binnen twee weken een advies vast voor een herzien Ontwerpbegrotingsplan, nadat de Commissie de betrokken lidstaat heeft geconsul-

393 Artikel 6 lid 1 Verordening (EU) 473/2013.

394 COM(2013) 490 final, p. 3 en 7, onder F.

395 COM(2013) 490 final, p. 6, onder D.

396 Artikel 6 lid 3 Verordening (EU) 473/2013.

397 Mededeling van de Commissie, Richtsnoeren over de indeling en de inhoud van Ontwerpbegrotingsplannen en schuldemissierapporten, COM(2013) 490 final, opgesteld op basis van artikel 6 lid 5 Verordening (EU) 473/2013. De bevoegde commissie uit het Europees Parlement kan in het kader van de economische dialoog de specificaties bespreken met o.a. de voorzitter van de Commissie (artikel 15 Verordening (EU) 473/2013). In de *Specifications on the implementation of the Two Pack 2016* wordt een nadere toelichting gegeven over de Ontwerpbegrotingsplannen. Dit document overlapt deels met de richtsnoeren van de Commissie over de indeling en de inhoud van Ontwerpbegrotingsplannen en schuldemissierapporten, COM(2013) 490 final.

398 De richtsnoeren bevatten ook tabellen voor de presentatie van de Ontwerpbegrotingsplannen. Zie COM(2013)490 final, Bijlage. Modelstructuur en tabellen in de Ontwerpbegrotingsplannen.

399 COM(2013) 490 final, p. 3.

400 Artikel 7 lid 1 Verordening (EU) 473/2013.

401 In de *Specifications on the implementation of the Two Pack 2016* wordt een niet-cumulatieve mogelijkheid van situaties gegeven waarin dit in ieder geval het geval zal zijn, p. 9.

teerd.⁴⁰² In de praktijk betekent dit dat de Commissie een brief zal richten aan de betreffende lidstaat waarin het de mogelijk problemen schetst en vraagt om verdere uitleg van de lidstaat. In antwoord hierop geeft de lidstaat nadere uitleg over de door de Commissie vastgestelde mogelijke schendingen van de begrotingsregels en neemt waar nodig aanpassingen naar aanleiding van de Commissiebrief en de consultaties en technische gesprekken met de Commissie.⁴⁰³ Mocht de Commissie alsnog tot het oordeel komen dat sprake is van een ernstige niet naleving van de begrotingsregels dan richt de Commissie alsnog een advies aan de lidstaat. Het advies van de Commissie wordt gemotiveerd en openbaar gemaakt. Het te herziene plan moet zo snel mogelijk, maar uiterlijk drie weken na het advies, worden ingediend. Vervolgens stelt de Commissie uiterlijk na drie weken een advies op over het herzien plan. Ook dit advies wordt openbaar gemaakt en wordt gepresenteerd aan de Eurogroep. Bij de beoordeling van het Ontwerpbegrotingsplan worden de nationale begrotingsschema's en de parlementaire procedures, waar mogelijk, zoveel mogelijk in acht genomen volgens de specificaties bij het *Two Pack*.⁴⁰⁴

Het is uiteindelijk maar de vraag in hoeverre de nationale begrotingsprocedures, met name door de lidstaat zelf, in acht kunnen worden genomen wanneer er binnen drie weken een herzien Ontwerpbegrotingsplan moet worden gepresenteerd. Er zal onder aanzienlijke tijdsdruk een nieuw ontwerpplan moeten worden gepresenteerd en het is maar de vraag of dit voldoende tijd is om de nieuwe begrotingsplannen te presenteren aan het parlement en om het parlement daarbij tevens in de gelegenheid te stellen om inbreng te leveren. Hierna heeft het parlement nog wel de gelegenheid om de begroting goed te keuren en vast te stellen, maar ook hier is de tijd beperkt en bovendien heeft het Ontwerpbegrotingsplan al de goedkeuring van de Commissie verkregen waardoor de ruimte om af te wijken van het plan beperkt is en mogelijk in het vervolg van de cyclus gevolgen kan hebben voor de lidstaat. Volgens Chalmers 'verdringt' de Commissie in dit geval

402 Over de wijze waarop deze consultatie plaatsvond heeft in het verleden wel eens geleid tot commotie. Het Italiaanse Ministerie van Financiën had, tegen de wens van de Commissie in, de briefwisseling openbaar gemaakt tussen de Italiaanse Minister van Financiën en de Commissie naar aanleiding van het Ontwerpbegrotingsplan voor 2015 waarin Italië de mogelijkheid werd gegeven te reageren op het mogelijk schenden van de begrotingsregels. Zie o.a. <http://blogs.ft.com/brusselsblog/2014/10/23/its-renzi-vs-barroso-over-eus-budget-letter/>. De Commissie heeft bij de evaluatie van de Ontwerpbegrotingsplannen voor 2017 alle briefwisselingen waarin de Commissie lidstaten nadere vragen stelt over het Ontwerpbegrotingsplan openbaar gemaakt en op haar website geplaatst. Zie: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm.

403 Sinds 2016 wordt deze communicatie openbaar gemaakt. Zie: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm. In 2015 ontstond er nog commotie over een dergelijk verzoek van de Commissie aan Italië, waarop Italië de toen nog vertrouwelijk brief van de Commissie openbaar maakte.

404 *Specifications on the implementation of the Two Pack* 2016, p. 8.

het parlement door het parlement als het ware voor een *'fait accompli'* te stellen waardoor de Commissie de eindbeslissing over de begroting uit handen neemt van het parlement.⁴⁰⁵ Dit lijkt ook het geval te zijn wanneer de lidstaat de begroting aanpast naar aanleiding van de technische consultaties met de Commissie als de Commissie heeft aangegeven dat het Ontwerpbegrotingsplan mogelijk in strijd is met de begrotingsregels.⁴⁰⁶ De opstelling van de begroting wordt zo een technische aangelegenheid waardoor weinig ruimte is voor politieke inbreng. Alleen achteraf kan het parlement nog afwijken van het Ontwerpbegrotingsplan bij het vaststellen van de begroting. Gelet op de *peer pressure* is de ruimte om het plan niet goed te keuren zoals gezegd echter beperkt en kan het gevolgen hebben voor het vervolg van de cyclus.

Naast de beoordeling van de nationale Ontwerpbegrotingsplannen voert de Commissie ook een evaluatie uit van de begrotingssituatie en -vooruitzichten voor de eurozone als geheel.⁴⁰⁷ Deze evaluatie is een spiegeling van de horizontale evaluatie van de Stabiliteits- en Convergenceprogramma's in het voorjaar. Deze evaluatie spitst zich echter alleen toe op het aankomende begrotingsjaar en niet op de begrotingsplannen voor de middellange termijn.⁴⁰⁸

De Eurogroep bespreekt zowel de adviezen die de Commissie uitvaardigt over de Ontwerpbegrotingsplannen van de individuele lidstaten als de evaluatie van de begrotingssituatie en -vooruitzichten van de eurozone als geheel.⁴⁰⁹ In voorkomend geval worden de resultaten van de besprekingen van de Eurogroep openbaar gemaakt.

4.3.4.3 Economische dialoog

Zowel het Europees Parlement als het parlement van de betreffende lidstaat kan vragen aan de Commissie om het advies over het Ontwerpbegrotingsplan te presenteren in het parlement.⁴¹⁰ In het kader van de economische dialoog kan het Europees Parlement de voorzitter van de Commissie, de Raad en de voorzitter van de Europese Raad of de Eurogroep, op verschillende momenten vragen in de betreffende commissie van het Europees parlement te verschijnen om de resultaten van de evaluatie van de begrotings-situatie en de vooruitzichten in de eurozone en de besprekingen van deze adviezen in de Eurogroep te bespreken.⁴¹¹

405 Chalmers 2012, p. 686 en 687.

406 Zie bijvoorbeeld het geval van Portugal waarin Portugal na een 'intense' technische dialoog met de Commissie zijn ontwerpbegroting heeft aangepast om te voorkomen dat de Commissie zou vragen om een herzien Ontwerpbegrotingsplan. Zie de opmerkingen van Dombrovskis, eurocommissaris voor de euro en de sociale dialoog, hierover: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-256_en.htm.

407 Artikel 7 lid 4 Verordening (EU) 473/2013.

408 *Specifications on the implementation of the Two Pack* 2016, p. 8.

409 Artikel 7, lid 5 Verordening (EU) 473/2013.

410 Artikel 7 lid 3 Verordening (EU) 473/2013.

411 Artikel 15 lid 1 onder b en c Verordening (EU) 473/2013.

4.3.4.4 Vaststelling begroting

De gezamenlijke budgettaire tijdlijn bepaalt niet alleen wanneer de ontwerpbegroting openbaar moet worden gemaakt maar bepaalt ook dat de begrotingen uiterlijk 31 december moeten zijn aangenomen of vastgesteld en openbaar gemaakt.⁴¹² Ook moeten de lidstaten beschikken over 'uitgestelde begrotingsprocedures'.⁴¹³ Dit houdt in dat de als de begroting wegens 'objectieve' redenen buiten de macht van de overheid niet is aangenomen, vastgesteld of openbaar gemaakt op 31 december de overheid in staat blijft om haar essentiële plichten te blijven vervullen. Een dergelijke procedure zou er bijvoorbeeld in kunnen voorzien dat zolang de begroting voor het volgende jaar nog niet is goedgekeurd (een deel van) de ontwerpbegroting wordt uitgevoerd.⁴¹⁴

4.3.4.5 Tussenconclusie

In het nationaal semester moeten de lidstaten rapporteren aan de Commissie en de Eurogroep hoe de oriëntaties uit het voorjaar zijn vertaald in concrete maatregelen en hoe de landenspecifieke aanbevelingen vertaald zijn in de concrete plannen in het Ontwerpbegrotingsplan. Bijkomende eis is dat de lidstaten hun begroting uiterlijk 31 december aannemen of vaststellen. Hiermee wordt een gezamenlijke tijdlijn geïntroduceerd. Lidstaten zijn verplicht om op een vast tijdstip in het jaar de ontwerpbegroting openbaar te maken en om de begroting voor het einde van het jaar vast te stellen of aan te nemen. Daarnaast moeten de lidstaten beschikken over uitgestelde begrotingsprocedures als de begroting om objectieve redenen buiten de macht van de overheid op 31 december niet is aangenomen of vastgesteld.

Bij de beoordeling van het plan speelt de Commissie een grote rol. De Commissie beoordeelt het plan en stelt hierover een advies op dat in de Eurogroep wordt besproken. Het advies van de Commissie over het Ontwerpbegrotingsplan is niet bindend, maar kan in het geval dat de Commissie een ernstige niet-nakoming van de begrotingsregels vermoedt wel leiden tot een aanbeveling tot het herzien van het plan. Mocht de Commissie een dergelijke niet-nakoming vermoeden en voordat ze een mogelijke aanbeveling aan de lidstaat richt, heeft de Commissie verschillende consultaties en technische gesprekken met de betreffende lidstaat. Onder druk van het krijgen van een mogelijke aanbeveling zal de lidstaat waarschijnlijk de nodige aanpassingen doorvoeren in de ontwerpbegroting. Als de Commissie daadwerkelijk een ernstige niet-nakoming constateert moet de lidstaat binnen drie weken een herzien plan presenteren. Dit betekent dat aanzienlijke druk gelegd wordt op de nationale begrotingsprocedures en het maar de vraag

412 Artikel 4 lid 3 Verordening (EU) 473/2013.

413 Artikel 4 lid 3 Verordening (EU) 473/2013.

414 Overweging 15 Verordening (EU) 473/2013.

is of de nationale procedures in acht kunnen worden genomen. Dit betekent ook dat de Commissie in deze fase mogelijk aanzienlijke invloed uit kan oefenen op de begroting en daarmee als het ware de beslissing over de begroting uit handen neemt van het parlement.

In het *Two Pack* is specifiek de bevoegdheid voor het nationale parlement neergelegd om de Commissie uit te nodigen om het advies te presenteren in het betreffende parlement. Het Europees Parlement kan ook vragen aan de Commissie om adviezen aan de lidstaten te presenteren in het Europees Parlement. Daarnaast kan het Europees Parlement in het kader van de economische dialoog de algehele evaluatie van de begrotingssituatie in de eurozone en de uitkomst van de besprekingen van de Eurogroep bespreken in het parlement met de Commissie of de voorzitter van de Eurogroep.

4.3.5 Doorlopende cyclus

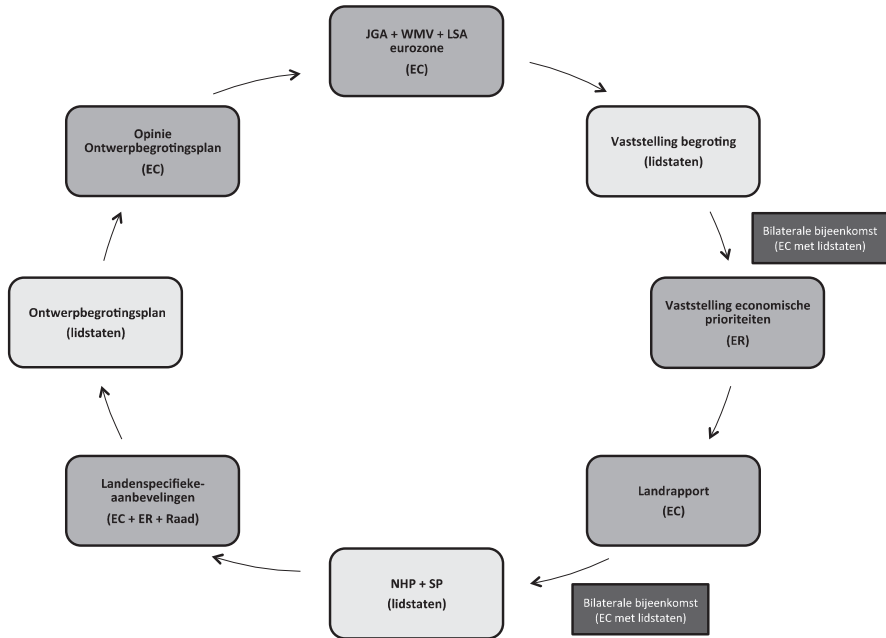
Het Europees Semester houdt formeel op nadat de landenspecifieke aanbevelingen zijn vastgesteld door de Raad in juli. Dit is de start van het nationaal semester. Hoewel de twee semesters van elkaar worden gescheiden is dit onderscheid enigszins kunstmatig omdat het toezicht op de begroting(splannen) plaatsvindt in beide semesters. Zowel in het voorjaar als in het najaar moeten de beleidsoriëntaties en de landenspecifieke aanbevelingen worden meegenomen bij het opstellen van het nationale begrotingsbeleid, de begroting en het economische structuurbeleid. De lidstaten zijn doorlopend aan het toezicht van de Europese instellingen onderworpen die toezien op de implementatie van de oriëntaties in het voorjaar en aanbevelingen in het najaar. Dawson merkt hierover bovendien op dat dit plaats vindt in een constante dialoog tussen de lidstaten en de EU-instellingen.⁴¹⁵ De nationale autoriteiten en de EU-instellingen acteren continu in het licht van de besluiten genomen door de ander.⁴¹⁶ De lidstaten leggen verantwoording af door middel van verschillende rapportageverplichtingen, terwijl de Europese instellingen de beleidsoriëntaties en aanbevelingen formuleren op basis waarvan de rapportages moeten worden opgesteld en daarnaast deze rapportages beoordelen in het licht van de beleidsoriëntaties en aanbevelingen. Vervolgens wordt in de volgende cyclus bekeken in hoeverre de oriëntaties en aanbevelingen uit de vorige cyclus zijn geïmplementeerd op nationaal niveau. Dit heeft tot gevolg dat er geen definitief besluitvormingsmoment is. Er wordt constant voortgeborduurd op eerdere evaluaties, aanbevelingen of besluiten.⁴¹⁷

In figuur 4.6 is weergegeven hoe deze doorlopende cyclus eruitziet (zie ook het in bijlage 1 opgenomen stroomschema).

415 Dawson 2015a, p. 53.

416 Chalmers 2012, p. 685.

417 Zie ook Dawson 2015a, p. 53.



Figuur 4.6 Doorlopende cyclus Europees Semester

4.3.6 Verscherpt toezicht

Sinds het begin van de crisis zijn er verschillende (ad hoc) instrumenten in het leven geroepen om financiële bijstand te verlenen aan (euro)landen in financiële nood. Deze financiële bijstand is verleend via onder andere het *Balance of Payments*-programma (voor niet eurolanden), bilaterale landesteun en leningen, het IMF, het EFSF, het EFSM en de ECB. Het ESM voorziet in een permanent mechanisme voor het verlenen van financiële bijstand aan eurolidstaten in financiële nood. In paragraaf 4.2.7.1 is hier al kort bij stil gestaan. In het vervolg van deze paragraaf zal uitgebreider stil worden gestaan bij de werking van het ESM, de aan de financiële steun verbonden conditionaliteit en het toezicht dat hiermee gepaard gaat. Hierna zal het verscherpte toezichts- en monitoringssysteem zoals geïntroduceerd door het *Two Pack* worden toegelicht.

4.3.6.1 Totstandkoming ESM

Om op permanente basis de financiële stabiliteit van de eurozone te garanderen door financiële bijstand te verlenen aan eurolanden in betalingsproblemen werd op de top van de Europese Raad op 28-29 oktober 2010 besloten tot het oprichten van een permanent crisis-mechanisme buiten de EU-verdragen om:⁴¹⁸ het ESM.⁴¹⁹ Het EFSF en het EFSM hadden immers geen permanente rechtsbasis.⁴²⁰ Het ESM heeft in juli 2013 de werkzaamheden van het tijdelijk opgerichte EFSF overgenomen en is grotendeels gemodelleerd volgens het model van het EFSF.⁴²¹ Het EFSF blijft haar taken overigens uitvoeren voor zover dit nodig is om de reeds verleende leningen af te wikkelen.⁴²² Tegelijkertijd met de oprichting van het ESM zou artikel 136 lid 3 VWEU in werking moeten treden dat verklaart dat de eurolanden een stabiliteitsmechanisme kunnen instellen dat geactiveerd moet worden als dat onontbeerlijk is voor de stabiliteit van de eurozone in haar geheel. Dit zou de controverse omtrent de legaliteit van de oprichting van het EFSF in het licht van artikel 125 VWEU moeten ondervangen⁴²³ – in de praktijk bleek echter dat er ook omtrent het ESM veel, als niet meer, controverse bestond over de verhouding met artikel 125 VWEU.

Het ESM is opgericht door middel van een internationaal verdrag door zeventien eurolanden op 27 september 2012 en begon zijn operaties op 8 oktober 2012. Inwerkingtreding van het ESM liet langer op zich wachten dan gepland omdat aan het *Bundesverfassungsgericht* de vraag was voorge-

418 O.a. door de verwijzing naar ‘door de lidstaten op te richten mechanisme’ werd duidelijk dat het ESM buiten de EU-verdragen om diende te worden opgericht. Voor andere redenen zie De Witte en Beukers, p. 813. Zie voor een andere interpretatie en de negatieve effecten op de machtsbalans binnen de EU door de oprichting van het ESM (en het *Fiscal Compact*) buiten de EU-verdragen om: Dimopoulos 2014, p. 62.

419 Voor een korte bespreking van de (politieke) gebeurtenissen die vooraf gingen aan de oprichting van het ESM en de totstandkoming van het ESM-verdrag zie De Witte en Beukers 2013, p. 806-812.

420 Zie paragraaf 4.2.7.1.

421 Belangrijkste verschillen zijn dat het EFSF een *Special Purpose Vehicle* is en een private rechtspersoon terwijl het ESM een internationale organisatie is met organen die in rechte bindende beslissingen kunnen nemen. Bovendien staan niet de leden van het ESM zelf garant voor de transacties, zoals bij het EFSF het geval is, maar garantie wordt verleend door het kapitaal van het ESM zelf. Daarnaast bevat het ESM-verdrag enkele bepalingen gericht op het flexibel toepassen van de beslissingsprocedure (bij gekwalificeerde meerderheid van 85% in geval van nood) en het feit dat de raad van gouverneurs bepaalde verdragsbepalingen kan wijzigingen zonder dat het ESM-verdrag opnieuw dient te worden geratificeerd. En als laatste kan het ESM ook direct steun geven aan financiële instellingen in eurolanden, in plaats van indirect via de lidstaat. De Gregorio Merino 2012, p. 1622-1623.

422 <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>.

423 De Witte & Beukers 2013, p. 810-811. In de conclusies van de Europese Raad van 28-29 oktober werd dan ook verklaard dat een wijziging van de verdragen de uitgangspunten uit de *no-bailout* clause niet mocht veranderen of aantasten, Conclusies van de Europese Raad van 28-19 oktober 2010, EUCO 25/10, p. 2.

legd of het ESM-verdrag niet in strijd was met de Duitse Grondwet.⁴²⁴ In een voorlopige uitspraak gaf het *Bundesverfassungsgericht* op 12 september 2012 groen licht voor de ratificatie van het ESM-verdrag door Duitsland, op voorwaarde dat alle verdragsluitende partijen een verklaring zouden ondertekenen over de interpretatie van enkele bepalingen in het verdrag.⁴²⁵ Daarmee was de weg vrij gemaakt voor de inwerkingtreding van het ESM-verdrag. Het nieuwe artikel 136 lid 3 VWEU trad op 1 mei 2013 in werking, bijna een half jaar nadat het ESM operationeel werd.⁴²⁶ Volgens het Hof van Justitie in de *Pringle*-zaak moet artikel 136 lid 3 VWEU dan ook niet gezien worden als rechtsbasis voor de oprichting van het ESM, maar als declaratoire bepaling.⁴²⁷

Voor het wijzigen van het verdrag is de vereenvoudigde wijzigingsprocedure toegepast (artikel 48 lid 6 VEU). De overweging van de Europese Raad in het besluit tot het oprichten van het ESM dat er een mechanisme is opgericht door de lidstaten – in plaats van door de EU – maakte volgens De Witte en Beukers de weg vrij om de vereenvoudigde procedure toe te passen.⁴²⁸ Deze vereenvoudigde procedure houdt in dat tot een verdragswijziging kan worden besloten met eenparigheid van stemmen binnen de Europese Raad en na raadpleging van het Europees Parlement en de Commissie, als deze betrekking heeft op het interne beleid en optreden van de Unie – dat geen uitbreiding van de bevoegdheden van de EU inhoudt – en een bepaling uit het derde deel van het VWEU betreft. De wijziging treedt vervolgens pas in werking als alle lidstaten de bepaling hebben goedgekeurd. Over de toepassing van deze procedure voor de wijziging van artikel 136 VWEU zijn vanuit verschillende hoeken vraagtekens gezet, maar het Hof van Justitie oordeelde in *Pringle* dat toepassing van de vereenvoudigde procedure in dit geval was toegestaan.⁴²⁹

424 Om te voorkomen dat individuele lidstaten konden voorkomen dat het ESM niet in werking zou treden doordat zich in de lidstaat problemen met betrekking tot de ratificatie voordeden, was bepaald dat het ESM-verdrag in werking zou treden als het geratificeerd was door staten die bij elkaar 90% van het kapitaal bijeenbrachten. Dit betekende echter dat vier eurolidstaten, waaronder Duitsland een veto hadden met betrekking tot de inwerkingtreding van het verdrag nu Duitsland voor meer dan 10% aan het kapitaal bijdraagt. Artikel 48 ESM-verdrag.

425 BverfG 12 september 2012, 2 BvR 1390/12. De verklaring betreffende het Europees Stabiliteitsmechanisme gedaan door de vertegenwoordigers van de verdragsluitende lidstaten, 27 september 2012, zie: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/132615.pdf. Zie ook paragraaf 2.13.6.1.

426 Europese Raad, Conclusies 16-17 december 2010 en Besluit van de Europese Raad van 25 maart 2011 tot wijziging van artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met betrekking tot een stabiliteitsmechanisme voor lidstaten die de euro als munt hebben (2011/199/EU) (*Trb.* 2011, 143).

427 *Pringle*, r.o. 29-76, m.n. 73. Schwarz 2014, p. 405.

428 De Witte & Beukers 2013, p. 811.

429 *Pringle*, r.o. 70.

Niet alleen voorafgaand aan de inwerkingtreding van het ESM, maar ook daarna is de toelaatbaarheid van het ESM bevestigd. Zoals al besproken in paragraaf 4.2.7.1 oordeelde het Hof van Justitie in *Pringle* dat het ESM-verdrag niet in strijd was met het EU-recht en in het bijzonder niet in strijd was met artikel 125 VWEU, zolang de steun gepaard gaat met de nodige conditionaliteit.

4.3.6.2 Toezicht in het kader van het ESM

In deze paragraaf wordt eerst kort ingegaan op de werking van het ESM en de aan de financiële steun gekoppelde conditionaliteit. Vervolgens zal in worden gegaan op het toezicht op deze conditionaliteit.

Het ESM is een internationale organisatie, opgezet buiten het EU-recht om. Het ESM verleent financiële steun in de vorm van gedetailleerde en geconditioneerde steunprogramma's die deel uitmaken van een bilaterale overeenkomst tussen het ESM en de lidstaat in financiële nood.⁴³⁰ Via verschillende instrumenten kan financiële bijstand worden verleend aan de noodlijdende lidstaat.⁴³¹ Het maatschappelijke kapitaal dat bijeen is gebracht in het ESM bestaat uit een gestort en een opvraagbaar gedeelte. Elke eurolidstaat, als ondertekenaar van het verdrag, draagt bij aan het maatschappelijke kapitaal volgens een vooraf vastgestelde bijdragesleutel.⁴³² De verdragsluitende partijen hebben de Commissie en de ECB gemachtigd om de in het ESM-verdrag vastgestelde taken te vervullen.⁴³³ Het ESM werkt bij de uitvoering van het verdrag nauw samen met het IMF.⁴³⁴

Een lidstaat kan een verzoek indienen voor stabiliteitssteun van het ESM.⁴³⁵ Een lidstaat komt pas in aanmerking voor steun als de lidstaat het *Fiscal Compact* heeft geratificeerd.⁴³⁶ Wanneer de lidstaat een verzoek tot bijstand heeft gericht aan de voorzitter van de raad van gouverneurs, bestaande uit alle Ministers van Financiën van de eurolanden,⁴³⁷ wordt dit verzoek geëvalueerd door de Commissie, de ECB en waar relevant het IMF. Op basis van deze evaluatie kan de raad van gouverneurs bij unanimitie besluiten om, in beginsel, stabiliteitssteun aan de lidstaat te verlenen.⁴³⁸

430 Zie verder Schwarz 2014, p. 391. Wanneer een lidstaat een beroep doet op het ESM voor financiële steun wordt verwacht dat hij steeds, als dat mogelijk is, ook een soortgelijk verzoek richt tot het IMF. Overweging 8 ESM-verdrag.

431 Zie artikel 14 tot en met 18 ESM-verdrag.

432 Artikel 11 ESM-verdrag en bijlage 1. Deze 'sleutel' is gebaseerd op de sleutel voor de bijdrage aan het kapitaal van de ECB. Deze kapitaalverdeelsleutel wordt om de vijf jaar en bij toetreding van nieuwe lidstaten bij de EU aangepast. Zie artikel 11 ESM-verdrag en artikel 29 van het Protocol betreffende de Statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank.

433 Overweging 10 ESM-verdrag.

434 Overweging 8 ESM-verdrag.

435 Artikel 13 ESM-verdrag.

436 Overweging 5 ESM-verdrag.

437 Artikel 5 ESM-verdrag.

438 Artikel 13 lid 2 ESM-verdrag.

Naast een verzoek tot steun van de noodlijdende lidstaat zelf kan ook worden overgegaan tot het verlenen van steun door middel van een spoedstemprocedure binnen de raad van gouverneurs. Dit gebeurt als de Commissie en de ECB van oordeel zijn dat als niet snel een besluit wordt genomen over het verlenen van financiële bijstand dit de economische en financiële duurzaamheid van de eurozone in gevaar kan brengen.⁴³⁹ Een spoedstemprocedure kan worden geïnitieerd als er een gekwalificeerde meerderheid van 85% van de stemmen binnen de raad van gouverneurs voor verlening van steun is. Omdat de formele stemrechten van de leden van het ESM gelijk zijn aan 'het aan het betrokken lid toegewezen aantal aandelen in het maatschappelijke kapitaal',⁴⁴⁰ betekent dit dat Duitsland, Frankrijk en Italië een vetorecht hebben in deze procedure.⁴⁴¹

In het geval er besloten wordt tot het verlenen van stabiliteitssteun wordt er een financiële bijstandsovereenkomst gesloten tussen de lidstaat en het ESM. In deze overeenkomst worden de financiële aspecten van de steun uiteengezet en, waar relevant, ook wanneer de uitbetaling van de eerste tranche van de financiële bijstand zal plaatsvinden.⁴⁴² Deze overeenkomst wordt opgesteld door de directeur van het ESM,⁴⁴³ waarna de raad van gouverneurs hiermee akkoord gaat. De raad van bewind, bestaande uit achttien personen die 'in hoge mate competent zijn in economische en financiële zaken' en ieder benoemd door een van de achttien gouverneurs, keurt het akkoord over de overeenkomst vervolgens goed.⁴⁴⁴ Tegelijkertijd geeft de raad van gouverneurs, bij unanimititeit, de opdracht aan de Commissie om, in samenspraak met de ECB en, waar mogelijk, ook het IMF een memorandum van overeenstemming te onderhandelen met de lidstaat. Dit memorandum wordt als addendum bij de financiële bijstands-overeenkomst geplaatst. In dit memorandum worden de aan de financiële bijstandsovereenkomst verbonden voorwaarden omschreven.⁴⁴⁵ Het memorandum van overeenstemming bevat veelal gedetailleerde voorwaarden gericht op het verhogen van de doeltreffendheid van de financiële bijstand en het risico op financiële besmetting te voorkomen.⁴⁴⁶ In het memorandum worden de ernst van de aan te pakken zwakke punten en het gekozen financiële stabiliteitsinstrument beschreven.

439 Artikel 4 lid 4 ESM-verdrag. In de ontwerpverordening die ziet op het verscherpt toezicht als de eurolidstaat in financiële moeilijkheden verkeert (Verordening (EU) 473/2013) was een bepaling opgenomen dat de Raad kon aanbevelen aan een lidstaat om financiële steun aan te vragen (artikel 5 COM(2011) 819 definitief). Deze bepaling heeft de definitieve tekst van de verordening niet gehaald.

440 Schwarz 2014, p. 393.

441 Artikel 4 lid 7 ESM-verdrag en Schwarz 2014, p. 393.

442 Artikel 13 lid 3 en 5 ESM-verdrag.

443 Aangewezen door de raad van gouverneurs voor een periode van 5 jaar. Artikel 7 ESM-verdrag.

444 Artikel 6 ESM-verdrag.

445 Artikel 13 lid 3 ESM-verdrag.

446 Overweging 3 considerans ESM-verdrag.

De instrumenten om financiële bijstand te verlenen zijn limitatief opgesomd in het ESM-verdrag. Bijstand kan geschieden in de vorm van preventieve bijstand,⁴⁴⁷ bijstand voor de herkapitalisatie van financiële instellingen (indirect via de lidstaat),⁴⁴⁸ leningen⁴⁴⁹ en steunvoorziening op de primaire markt⁴⁵⁰ of secundaire markt.⁴⁵¹ Volgens artikel 19 ESM-verdrag kan de raad van gouverneurs ook unaniem beslissen om wijzigingen aan te brengen in deze lijst. Sinds 2014 is deze lijst gewijzigd en is het ook mogelijk om banken in een lidstaat direct te herkapitaliseren vanuit het ESM, zonder tussenkomst van de lidstaat.⁴⁵²

In het geval een lidstaat een lening ontvangt van het ESM dan moeten de beleidsvoorwaarden voor de steun worden neergelegd in een macro-economisch aanpassingsprogramma dat deel uitmaakt van het memorandum.⁴⁵³ Het memorandum wordt na unanieme goedkeuring van de raad van gouverneurs ondertekend door de Commissie namens het ESM.⁴⁵⁴ Het ESM-verdrag bepaalt dat het memorandum van overeenstemming volledig consistent moet zijn met de maatregelen tot coördinatie van het economisch beleid waarin het VWEU voorziet, waaronder alle aanbevelingen, adviezen, besluiten en waarschuwingen die tot de betrokken lidstaat zijn gericht.⁴⁵⁵ Niet alleen moeten de voorwaarden consistent zijn met de uit het Europees Semester voortvloeiende maatregelen, voor het formuleren van de voorwaarden dienen de landenspecifieke aanbevelingen, alsook de respectievelijke tijdschema's en alle verplichtingen in het kader van het Stabiliteits- en Groei-pact en de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure als uitgangspunt te worden genomen.⁴⁵⁶ De Commissie moet hiervoor zorgdragen.

De Commissie, de ECB en, waar mogelijk, het IMF (de zogenoemde *Troika*) zien toe op de naleving van de voorwaarden voor het verlenen van steun.⁴⁵⁷ De steun wordt verleend in tranches. Wanneer aan de voorwaarden wordt voldaan zal de volgende tranche worden uitbetaald. De *Troika* heeft hiermee een belangrijke bevoegdheid gekregen. Betaling van de volgende tranche is immers afhankelijk van het voldoen aan de voorwaarden zoals neergelegd in het memorandum van overeenstemming. Om aan de voor-

447 Artikel 14 ESM-verdrag.

448 Artikel 15 ESM-verdrag.

449 Artikel 16 ESM-verdrag.

450 Artikel 17 ESM-verdrag.

451 Artikel 18 ESM-verdrag.

452 Resolutie Raad van Gouverneurs, Meeting of 8 December 2014, Establishment of the instrument for the direct recapitalisation of institutions: <http://www.esm.europa.eu/pdf/Establishment%20of%20the%20instrument%20for%20the%20direct%20recapitalisation%20of%20insti%20%20.pdf>.

453 Artikel 16 lid 2 ESM-verdrag.

454 Stabiliteitssteun kan in verschillende instrumenten worden gegoten. Zie artikelen 14 tot en met 18 ESM-verdrag.

455 Artikel 13 lid 3 Verdrag betreffende het ESM.

456 Verklaring Eurotop, 29 juni 2012.

457 Artikel 13 lid 7 ESM-verdrag.

waarden te voldoen dient de lidstaat de maatregelen zoals opgenomen in het memorandum via nationale regelgeving te implementeren op nationaal niveau.

De voorwaarden die neergelegd zijn in het memorandum van overeenstemming dienen passend te zijn voor het gekozen financiële bijstandsinstrument.⁴⁵⁸ Dit vereiste moet volgens Schwarz gelezen worden tegen de achtergrond van het nieuwe artikel 136 lid 3 VWEU en de *Pringle*-uitspraak van het Hof van Justitie. Het Hof benadrukt, zoals hiervoor reeds uiteengezet, dat strikte voorwaarden aan de financiële assistentie moeten garanderen dat het 'hogere doel van de Unie' namelijk, het behoud van financiële stabiliteit in de monetaire unie, wordt behouden.⁴⁵⁹ Wanneer de begrotingsdiscipline niet meer afgedwongen kan worden door de markten, zoals het geval is wanneer de lidstaat financiële bijstand ontvangt, zal de strikte conditionaliteit de discipline moeten afdwingen.⁴⁶⁰ Volgens De Witte en Beukers moeten de voorwaarden zelfs verder gaan dan de maatregelen die zijn of kunnen worden genomen in het kader van de buitensporige tekortprocedure, zo leiden zij af uit de uitspraak van het Hof van Justitie in *Pringle*. Immers, zo luidt hun stelling, waarom stelt het Hof van Justitie de conditionaliteit aan de steunverlening anders als extra voorwaarde voor de comptabiliteit van het ESM en de daaruit voortvloeiende financiële steunverlening met de *no-bailout* clause?⁴⁶¹ De verwachting van de auteurs is echter dat het Hof van Justitie enige discretionaire ruimte zal laten voor de lidstaat om te bepalen op welk specifiek niveau de maatregelen worden geïmplementeerd en welke vorm de maatregelen hebben, mocht deze vraag in de toekomst aan het Hof van Justitie worden voorgelegd.

Griekenland, Ierland, Portugal, Spanje en Cyprus hebben tot nu toe steun ontvangen uit het EFSF of het ESM en zijn onderworpen (geweest) aan strikte conditionaliteit. In het geval van Spanje betrof het directe steun aan financiële instellingen vanuit het ESM.⁴⁶² In het geval van Ierland, Portugal en Cyprus hebben de lidstaten leningen ontvangen uit het EFSF en/of het ESM

458 Artikel 12 lid 1 ESM-verdrag.

459 Schwarz 2014, p. 396. Schwarz wijst hier op een enigszins tegenstrijdige redenering van het Hof van Justitie: enerzijds benadrukt het Hof dat de conditionaliteit die samenhangt met steun van het ESM geen instrument van coördinatie is. Anderzijds echter benadrukt het Hof dat de functie van de strikte conditionaliteit is om zeker te stellen dat de lidstaat voldoet aan de maatregelen zoals deze zijn aangenomen door de Unie en speciaal in het kader van de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten, Schwarz 2014, p. 410-412.

460 De Gregoria Merino 2012, p. 1627. Zie ook Borger 2013, p. 124.

461 De Witte & Beukers 2013, p. 840. Zie ook Schwarz: de auteur wijst op de mogelijk 'alamerende' conditionaliteit die gepaard kan gaan met financiële steun. Schwarz 2014, p. 412.

462 Zie: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/spain/index_en.htm.

en waren onderworpen aan een macro-economisch aanpassingsprogramma.⁴⁶³ Griekenland is momenteel het enige land dat steun ontvangt uit het ESM.⁴⁶⁴

4.3.6.3 *Conditionaliteit, grondrechten en rechtsbescherming*

De maatregelen zoals neergelegd in het memorandum omvatten vaak vergaande maatregelen die diep ingrijpen op de levens van de burgers in de betreffende lidstaat. De maatregelen hebben veelal betrekking op het terugdringen van de overheidsuitgaven of het verhogen van de belastingen of zien bijvoorbeeld op de herstructurering van de financiële sector. Dergelijke maatregelen, die betrekking hebben op belastingen en overheidsuitgaven trachten volgens Schwarz dan ook herverdelende effecten te hebben.⁴⁶⁵ Bijvoorbeeld in het geval van Cyprus, dat in 2012 steun vroeg uit het EFSF en dat later is overgenomen door het ESM, werden in het macro-economisch aanpassingsprogramma maatregelen afgesproken die betrekking hadden op het verlagen van de lonen in de publieke sector, bezuinigingen op het gebied van sociale uitkeringen, hervormingen in het pensioenstelsel en het verhogen van de BTW.⁴⁶⁶

Rechtsbescherming nationale rechter

De status van het memorandum van overeenstemming is onduidelijk. De vraag in hoeverre de lidstaat verplicht is de maatregelen uit het memorandum te implementeren op nationaal niveau is verschillend beantwoord door nationale rechters.⁴⁶⁷ De facto echter is de lidstaat wel gebonden aan het implementeren van de maatregelen als het memorandum eenmaal is gesloten, omdat de financiële bijstand afhankelijk is gemaakt van het nakomen van de voorwaarden.⁴⁶⁸

Met name bij verregerende bezuinigingen kunnen ook grondrechten in het geding komen. In hoeverre mogen pensioenen bijvoorbeeld worden verlaagd in het kader van de bezuinigingen en wanneer is dit in strijd met het

463 Zie voor Ierland: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/ireland/index_en.htm, Portugal: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/portugal/index_en.htm, Cyprus: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/cyprus/index_en.htm.

464 Zie: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm.

465 Schwarz 2014, p. 398.

466 Zie het macro-economisch aanpassingsprogramma voor Cyprus op de website van de Commissie: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/op149_en.htm.

467 Zie Ioannidis 2014, p. 99. De auteur wijst op de uitspraak van de Griekse rechter waarin werd geoordeeld dat het gesloten memorandum niet bindend was voor de Griekse regering om bepaalde maatregelen te implementeren. Het Portugese constitutionele Hof oordeelde daarentegen echter dat het memorandum wel bindend was ten aanzien van Portugal.

468 Zie ook Ioannidis 2016, p. 1277.

recht op eigendom? In deze gevallen is met name een rol voor de nationale rechter weggelegd.⁴⁶⁹ Het gaat immers om nationale wetgeving die de voorwaarden uit het memorandum implementeert.⁴⁷⁰ Hoewel nationale rechters niet in alle gevallen hebben willen oordelen over de bezuinigingsmaatregelen, afhankelijk van onder meer de politieke context en de rol van de rechter, heeft onder andere de constitutionele rechter in Portugal in meerdere zaken geoordeeld over de constitutionaliteit van de bezuinigingsmaatregelen.⁴⁷¹ De Portugese rechter heeft in meerdere zaken geoordeeld dat de in de begrotingswetten geïntroduceerde bezuinigingen, die een vertaling vormden van de in het memorandum opgenomen maatregelen, in strijd waren met bepaalde algemene beginselen die verankerd zijn in de Portugese Grondwet.⁴⁷²

De uitspraken van het Portugese constitutionele hof konden op kritiek rekenen van buitenaf: de beslissing om over te gaan tot dergelijke bezuinigingen was immers niet een soevereine beslissing van Portugal maar werd mede ingegeven door de noodzaak om gezondere overheidsfinanciën te creëren ten behoeve van een gezonde EMU. Op grond daarvan, zo luidt de kritiek, zou het Portugese constitutionele hof zich terughoudend moeten opstellen in deze zaken.⁴⁷³ Dawson wijst hier op een paradox: de maatregelen die het constitutionele hof in Portugal in strijd met bepaalde grondwettelijke beginselen achtte, zijn zowel volgens het *Bundesverfassungsgericht* als het Hof van Justitie juist een voorwaarde om lidstaten van de EMU te kunnen voorzien van financiële steun.⁴⁷⁴ Nationale belangen en de belangen

469 Zie Hinarejos 2015a, p. 131 e.v. Hinarejos wijst hier op een aantal prejudiciële zaken waarin het Hof van Justitie werd gevraagd, door de Portugese en de Roemeense rechter, om te oordelen over de maatregelen genomen naar aanleiding van het memorandum van overeenstemming. Het Hof van Justitie verklaarde zich onbevoegd om hierover te oordelen omdat er geen directe link met het EU-recht zou bestaan.

470 Over de rol van het Hof van Justitie bij het bezien van de handelingen van de Commissie in het kader van het ESM zie hierna.

471 Zie Fasone 2014 p. 1. In dit artikel vergelijkt de auteur de uitspraken van het Spaanse, Italiaanse en Portugese constitutionele hof over de (bezuinigings)maatregelen die zijn genomen in het kader van de eurocrisis.

472 Barosso 2014, p. 343. Zie onder andere de zaken Tribunal Constitutional Portugal 5 juli 2012, Acórdão 353/2012, Tribunal Constitutional Portugal 5 april 2013, Acórdão 187/2013, Tribunal Constitutional Portugal 19 december 2013, Acórdão 862/2013 en Tribunal Constitutional Portugal 30 mei 2014, Acórdão 413/2014. In deze zaken kwam het Portugese hof tot het oordeel dat de in de begrotingswetten van 2012, 2013 en 2014 geïntroduceerde bezuinigingen, die bestonden uit het korten van de salarissen van ambtenaren, disproportioneel en discriminerend waren. In de begrotingswet van 2013 werden o.a. ook maatregelen geïntroduceerd om een deel van de pensioenen aanzienlijk te reduceren. Hiervan oordeelde de rechter echter dat deze maatregelen proportioneel waren mede omdat ze tijdelijk van aard waren. Zie: Tribunal Constitutional Portugal 5 april 2013, Acórdão 187/2013. De klacht die vervolgens bij het EHRM werd ingediend werd kennelijk ongegrond verklaard, omdat de beperking van het recht op eigendom, in dit geval het korten op de pensioenen (artikel 1 EP), niet disproportioneel was. EHRM 1 september 2015, 13341/14 (*Da Silva Carvalho Rico/Portugal*).

473 Zie voor kritiek Barosso 2014, p. 345-346.

474 Dawson 2015a, p. 63.

van een gezonde EMU lijken hier met elkaar te conflicteren. Ook het *Bundesverfassungsgericht* kan in dat opzicht overigens op kritiek rekenen bij het beoordelen van de crisismaatregelen. Het Duitse constitutionele hof zou een eenzijdige blik hebben op de nationale belangen en de bescherming van de Duitse Grondwet, waarbij het weinig aandacht zou hebben voor Duitsland als lid van de EU en daarbij voorbijgaat aan de belangen en de rechten van andere lidstaten als lid van de EU.⁴⁷⁵

Rechtsbescherming Hof van Justitie

Lange tijd was het bovendien onduidelijk of er rechtsbescherming openstond bij het Hof van Justitie voor handelingen verricht door het ESM.⁴⁷⁶ Na de *Pringle*-uitspraak stond vast dat de lidstaten niet optreden binnen het kader van het EU-recht wanneer zij optreden in het kader van het ESM. Hiermee was de weg van rechtsbescherming via het Hof van Justitie uitgesloten voor handelingen van de lidstaten in het kader van het ESM. Het Hof van Justitie heeft echter een andere mogelijkheid gecreëerd om klagers toch toegang te geven tot het Hof van Justitie en om de maatregelen uit het memorandum in beperkte mate te laten toetsen aan onder andere het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

Het Hof van Justitie bepaalde in een zaak aangespannen door Cypriotische aandeelhouders dat hoewel de Commissie namens het ESM handelt bij het onderhandelen van het memorandum, de Commissie te allen tijde, dus ook bij het opstellen van het memorandum, toe moet zien op de verenigbaarheid van het memorandum met het EU-recht.⁴⁷⁷ De klagers moeten om een rechtsingang te krijgen wel een beroep doen op schadevergoeding voor niet-contractuele aansprakelijkheid. Doen de klagers dit dan opent zich de mogelijkheid om zich te beklagen over de in het memorandum opgenomen maatregelen bij het Hof van Justitie.⁴⁷⁸

4.3.6.4 *Conditionaliteit en democratische legitimatie*

Naast aandacht voor de vraag wat de eventuele gevolgen zijn van de conditionaliteit voor de fundamentele rechten van de burgers in een lidstaat, is het ook van belang om te kijken naar de democratische legitimatie van de conditionaliteit zelf. In hoeverre zijn de nationale parlementen betrokken

475 Everson & Joerges 2013, p. 18-19. De auteurs noemen het zelfs '*deplorable*' dat het *Bundesverfassungsgericht* in haar uitspraak inzake het ESM alleen optrad als beschermer van de Duitse Grondwet.

476 Het Hof van Justitie is op grond van artikel 37 lid 3 ESM-verdrag wel bevoegd om geschillen te beoordelen over de uitlegging en toepassing van het ESM-verdrag.

477 HvJ EU 20 september 2016, gevoegde zaken C-8/15 P-C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701 (*Ledra Advertising Ltd e.a./Commissie en ECB*).

478 In dit geval kwam het Hof van Justitie tot de conclusie dat het recht op eigendom zoals neergelegd in artikel 17 lid 1 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie niet was geschonden.

bij de opstelling van het memorandum van overeenstemming dat tussen de lidstaat en de Commissie wordt afgesproken?

In de praktijk blijken de nationale parlementen maar zeer beperkt betrokken te zijn bij het opstellen van de voorwaarden.⁴⁷⁹ Fasone constateert dat noch het Spaanse noch het Portugese parlement betrokken zijn geweest bij de onderhandelingen over het memorandum van overeenstemming en dat deze parlementen het memorandum ook niet hebben kunnen beoordelen voordat de regering hiermee instemde.⁴⁸⁰ Juist omdat het memorandum de facto bindend is voor de lidstaat, is de betrokkenheid van het parlement, specifiek in de fase waarin het memorandum wordt onderhandeld, van groot belang. Achteraf zal het parlement altijd nog in moeten stemmen met de nationale regelgeving die de voorwaarden uit het memorandum implementeert en heeft het formeel nog de bevoegdheid om niet akkoord te gaan met de maatregelen, echter op dat moment staat het parlement eigenlijk al met de rug tegen de muur omdat er al een akkoord is gesloten met de andere lidstaten over de voorwaarden.

Betrokkenheid van het nationale parlement bij de onderhandelingen en het sluiten van het memorandum is echter niet gegarandeerd in het ESM en zal dus op nationaal niveau moeten worden gewaarborgd. De mogelijkheden van het parlement om beslissende invloed uit te oefenen op de inhoud van het memorandum zijn echter beperkt, de lidstaat is immers afhankelijk van de financiële steun en heeft daarom weinig keus dan onderworpen te worden aan strikte conditionaliteit die vaak diep ingrijpt op de burgers in de lidstaat.⁴⁸¹ Bovendien is er maar een kleine groep betrokken bij de onderhandelingen over de conditionaliteit⁴⁸² en is er vaak haast bij om het memorandum zo snel mogelijk te sluiten.⁴⁸³

4.3.6.5 *Verscherpt toezicht in het EU-recht*

Om volledige consistentie te creëren tussen het multilaterale toezichtkader en de beleidsvoorwaarden zoals neergelegd in het memorandum van overeenstemming zijn in het EU-recht nadere regels neergelegd over de wijze waarop het toezicht op een lidstaat plaatsvindt die financiële steun ontvangt of een dreiging ondervindt met betrekking tot de financiële stabiliteit.

479 Ioannidis 2014, p. 74.

480 Fasone 2015, p. 19.

481 Zie bijvoorbeeld het referendum dat in juli 2015 werd gehouden in Griekenland waarin de Griekse burgers zich mochten uitspreken over de vraag of ze akkoord gingen met voorgestelde bezuinigingen in ruil voor financiële steun, nadat het tweede financiële steunpakket was verlopen. Een meerderheid stemde tegen de voorwaarden. Uiteindelijk is de Griekse regering toch akkoord gegaan met een aanzienlijk pakket aan bezuinigingen. Zie o.a. Council Implementing Decision (EU) 2015/1411 of 19 August 2015 approving the macroeconomic adjustment programme of Greece, *PbEU* L 219/12.

482 Zie Ioannidis 2014, p. 94.

483 Zie Fasone 2014, p. 11.

In deze gevallen, zo bepaalt Verordening (EU) 472/2013, wordt de lidstaat onderworpen aan een regime van verscherpt toezicht.

Als de lidstaat anticiperende of preventieve financiële bijstand ontvangt van het ESM,⁴⁸⁴ derde landen of het IMF dan wordt de lidstaat automatisch onder verscherpt toezicht geplaatst.⁴⁸⁵ In het geval dat de lidstaat ernstige moeilijkheden ondervindt of dreigt te ondervinden met betrekking tot zijn financiële stabiliteit kan de Commissie besluiten om deze lidstaat onder verscherpt toezicht te plaatsen.⁴⁸⁶ De Commissie beoordeelt of de lidstaat ernstige moeilijkheden ondervindt of dreigt te ondervinden onder andere op basis van het waarschuwingsmechanismeverslag of de diepgaande analyse van de lidstaat in het kader van de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure. De Commissie maakt bij haar beoordeling tevens gebruik van informatie betreffende de begroting, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, de schuldenlast en andere factoren.⁴⁸⁷ De lidstaat wordt de mogelijkheid geboden om zijn standpunten kenbaar te maken, voordat de Commissie een besluit neemt. De Commissie stelt de lidstaat naar behoren in kennis van de resultaten betreffende de beoordeling. Dit verscherpte toezicht is geïntroduceerd als 'tussenvorm' naast de strikte conditionaliteit als de lidstaat financiële bijstand ontvangt en de situatie dat een lidstaat geen directe problemen ondervindt met betrekking tot de financiële stabiliteit en is onderworpen aan het toezicht in het kader van het Europees Semester.⁴⁸⁸

Verscherpt toezicht

Wanneer de Commissie besluit een lidstaat onder verscherpt toezicht te stellen omdat het ernstige financiële problemen dreigt te ondervinden of anticiperende financiële bijstand ontvangt moet de lidstaat in overleg met de Commissie maatregelen nemen die de (potentiële) bronnen van de moeilijkheden aanpakken, waarbij de lidstaat de landenspecifieke aanbevelingen en de aanbevelingen in het kader van het correctieve toezicht in acht neemt. Het Europees Parlement en de nationale parlementen worden, in overeenstemming met hun nationale regelgeving, op de hoogte gesteld van de te nemen maatregelen door de Commissie.⁴⁸⁹ De lidstaat is tevens onderworpen aan verscherpte rapportageverplichtingen, die gelijk zijn aan de rapportageverplichtingen in het kader van de buitensporige tekortprocedure, ongeacht of de lidstaat een buitensporig tekort heeft.⁴⁹⁰ De lidstaat moet driemaande-

484 Op grond van artikel 14 ESM-verdrag.

485 Artikel 2 lid 3 Verordening (EU) 472/2013.

486 Artikel 2 lid 1 Verordening (EU) 472/2013.

487 Artikel 2 lid 1 Verordening (EU) 472/2013. De Commissie neemt haar besluit in nauwe samenwerking met de Europese Bankautoriteit, de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen, de Europese Autoriteit voor effecten en markten en het Europees Comité voor systeemrisico's. Zie overweging 14 Verordening (EU) 472/2013.

488 Zie Ioannidis 2014, p. 75.

489 Artikel 3 lid 1 Verordening (EU) 472/2013.

490 Artikel 3 lid 2 Verordening (EU) 472/2013. Versterkte rapportageverplichtingen zijn neergelegd in artikel 10 lid 2, 3 en 6 Verordening (EU) 473/2013.

lijks rapporteren.⁴⁹¹ Daarnaast kan de Commissie verzoeken aan de lidstaat om bepaalde gegevens te overleggen over onder andere de ontwikkelingen van de financiële sector en ten behoeve van de bewaking of het toezicht op de macro-economische onevenwichtigheden. Ook zal de lidstaat stresstests moeten uitvoeren onder toezicht van de ECB en moet de lidstaat beoordelingen ondergaan van zijn toezichthoudende capaciteit met betrekking tot de financiële sector.⁴⁹²

De Commissie voert in samenspraak met de ECB en de Europese toezichthoudende autoriteiten,⁴⁹³ en waar relevant het IMF, controlemissies uit om na te gaan of de lidstaat de nodige maatregelen uitvoert zoals hiervoor genoemd. Driemaandelijks doet de Commissie verslag van haar beoordelingen, onder andere aan het Europees Parlement.⁴⁹⁴ Deze missies vervangen de toezichtmissies in het kader van het verscherpte toezicht in de multilaterale toezichtprocedure.⁴⁹⁵ In het kader van het verscherpte toezicht beoordeelt de Commissie niet alleen of de lidstaat de nodige maatregelen uitvoert, maar ook of er nog aanvullende maatregelen nodig zijn. Wanneer de Commissie oordeelt dat dit het geval is kan de Raad op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid aan de lidstaat aanbevelen om anticiperende preventieve maatregelen te nemen of om een ontwerp van een macro-economisch aanpassingsprogramma op te stellen. De Raad kan de aanbeveling openbaar maken en in dat geval kan onder andere de bevoegde commissie van het Europees Parlement vertegenwoordigers van de Commissie en de lidstaat uitnodigen om aan een gedachtewisseling deel te nemen. Ook het nationale parlement kan vertegenwoordigers van de Commissie uitnodigen voor een gedachtewisseling. Gedurende de gehele procedure kunnen zowel de bevoegde commissie van het Europees Parlement als de nationale lidstaat vertegenwoordigers van de Commissie, de ECB en het IMF uitnodigen om deel te nemen aan een economische dialoog.⁴⁹⁶ De Commissie bepaalt om de zes maanden of het verscherpt toezicht wordt verlengd.⁴⁹⁷

Financiële bijstand

Het toezichtregime wordt aanzienlijk verscherpt in het geval een lidstaat financiële bijstand vraagt van een of meer andere lidstaten, derde landen, het ESM, het EFSM, het EFSF of het IMF. In dat geval stelt de lidstaat in overleg met de Commissie, in samenspraak met de ECB en waar relevant het IMF, een macro-economisch aanpassingsprogramma op voor een bepaalde tijdsperiode.

491 Artikel 3 lid 2 Verordening (EU) 472/2013.

492 Artikel 3 lid 3 en 4 Verordening (EU) 472/2013.

493 Overweging 14 Verordening (EU) 472/2013.

494 Artikel 3 lid 5 Verordening (EU) 472/2013.

495 Artikel 3 lid 5 Verordening (EU) 472/2013.

496 Artikel 3 lid 8 en 9 Verordening (EU) 472/2013.

497 Artikel 3 lid 1 Verordening (EU) 472/2013.

De lidstaat moet een macro-economisch aanpassingsprogramma opstellen als het steun ontvangt uit het ESM en als de bepalingen van het ESM voorzien in het opstellen van een macro-economisch aanpassingsprogramma.⁴⁹⁸ Vooralsnog is alleen in artikel 16 ESM-verdrag bepaald dat wanneer een lidstaat een lening ontvangt uit het ESM het een macro-economisch aanpassingsprogramma op dient te stellen.

Het macro-economisch aanpassingsprogramma moet strikte beleidsvoorwaarden en de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen bevatten en dient volledig consistent te zijn met het memorandum van overeenstemming gesloten in het kader van het EFSF en/of ESM.⁴⁹⁹ Het programma moet ook rekening houden met het Nationaal Hervormingsprogramma van de lidstaat.⁵⁰⁰ Het programma wordt gebaseerd op de beoordeling van de houdbaarheid van de overheidsschuld en wordt geactualiseerd met de corrigerende ontwerpmaatregelen die onderdeel uitmaken van het programma. Bij het vaststellen van de maatregelen wordt rekening gehouden met de landenspecifieke aanbeveling en de overige maatregelen gericht aan de lidstaat in het kader van de economische en budgettaire beleidscoördinatie alsook de acties die de lidstaat uitvoert of voornemens is om uit te voeren om gehoor te geven aan de aanbevelingen. Bij het opstellen van het programma wordt ernaar gestreefd om de vereiste beleidsmaatregelen die volgen uit de aanbevelingen te verruimen, te versterken en te verdiepen.⁵⁰¹ Tevens wordt rekening gehouden met de noodzaak om voldoende middelen veilig te stellen voor elementaire beleidsgebieden, zoals onderwijs en gezondheidszorg.⁵⁰² Gestuurd wordt tevens op efficiëntere en doelmatiger belastinginning en op bestrijding van belastingfraude en -ontduiking met als doel de belastinginkomsten te verhogen.⁵⁰³ Tevens vragen de lidstaten de mening van sociale partners en maatschappelijke organisaties bij het opstellen van het programma met als doel bij te dragen aan het opbouwen van consensus over de inhoud ervan.⁵⁰⁴ Het is opvallend dat het nationale parlement en de betrokkenheid van het parlement bij de opstelling van het programma hier niet wordt genoemd, gelet op de ingrijpende effecten die het macro-economisch aanpassingsprogramma kan hebben op nationaal niveau (zie paragraaf 4.3.6.3).

Het ontworpen programma moet door de Raad met gekwalificeerde meerderheid worden goedgekeurd. Binnen de Raad stemmen alleen de leden van de eurolanden zonder rekening te houden met het lid dat de betrokken

498 Artikel 7 lid 12 Verordening (EU) 472/2013.

499 Artikel 7 lid 2 Verordening (EU) 472/2013. Het is de Commissie die hierop toeziet.

500 Overweging 4 Verordening (EU) 472/2013.

501 Artikel 7 lid 1 Verordening (EU) 472/2013.

502 Artikel 7 lid 7 Verordening (EU) 472/2013.

503 Artikel 9 Verordening (EU) 472/2013.

504 Artikel 8 Verordening (EU) 472/2013. In de Nederlandse vertaling wordt gesproken van het vragen van de mening van sociale partners bij de 'uitwerking van'. Deze woorden zijn niet geheel ondubbelzinnig. Echter in de Engelse vertaling wordt gesproken van '*when preparing its draft*'. Dit lijkt in ieder geval te betekenen dat de mening wordt gezocht voordat het macro-economisch programma is vastgesteld.

lidstaat vertegenwoordigt.⁵⁰⁵ De Commissie, in samenspraak met de ECB en waar relevant het IMF, monitort driemaandelijks de voortgang bij de tenuitvoerlegging van het macro-economisch aanpassingsprogramma. De lidstaat verleent zijn volledige medewerking en verstrekt alle informatie die de Commissie en de ECB nodig achten voor het monitoren van de tenuitvoerlegging van het programma.⁵⁰⁶ Deze monitoring komt in de plaats van het verscherpte toezicht dat de Commissie uit kan voeren in het kader van de buitensporige tekortprocedure.⁵⁰⁷ Over eventuele wijzigingen in het programma wordt door de Raad besloten op voorstel van de Commissie.⁵⁰⁸

De Raad kan met gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie besluiten dat de lidstaat niet voldoet aan de voorwaarden. Wanneer de Raad een dergelijk besluit heeft genomen, neemt de lidstaat in samenwerking met de Commissie, de ECB en, eventueel, het IMF maatregelen ter stabilisering van de markt en tot behoud van een goede werking van de financiële sector. Ook doet de Commissie, als de Raad tot dit besluit komt, op grond van Verordening (EU) 1303/2013 een voorstel aan de Raad om alle of een deel van de vastleggingen of betalingen voor de programma's uit de structurele fondsen te schorsen.⁵⁰⁹ De lidstaat kan verzoeken om technische bijstand van de Commissie als het problemen ondervindt bij de uitvoering van het programma. Het programma wordt openbaar gemaakt.⁵¹⁰

Het Europees Parlement kan, in het kader van de economische dialoog, de lidstaat en vertegenwoordigers van de Commissie uitnodigen in het parlement om over de tenuitvoerlegging van het programma uitleg te geven en van gedachten te wisselen.⁵¹¹ Ook het nationale parlement kan de vertegenwoordigers van de Commissie uitnodigen in het parlement om over de tenuitvoerlegging uitleg te geven. Dit betekent dat in het kader van het macro-economisch aanpassingsprogramma zowel het Europees Parlement als het nationale parlement niet bij de totstandkoming betrokken is, maar enkel achteraf bij de tenuitvoerlegging van het programma en overigens alleen op eigen initiatief.

Met de totstandkoming van het macro-economisch aanpassingsprogramma en bijbehorende monitoring van de Commissie, in samenspraak met de ECB en het IMF, is de lidstaat bijna volledig vrijgesteld van de rapportageverplichtingen en de monitoring zoals deze voortvloeien uit het multilaterale toezicht en het correctieve toezicht – wanneer van toepassing. De lidstaat hoeft geen Stabiliteitsprogramma in te dienen en ook hoeft de lidstaat geen verslag te doen hoe het effectief gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling of de aanmaning van de Raad in het kader van de buitensporige

505 Artikel 15 Verordening (EU) 472/2013.

506 Artikel 7 lid 4 Verordening (EU) 472/2013.

507 Artikel 10 lid 2 onder c Verordening (EU) 472/2013.

508 Artikel 7 lid 5 Verordening (EU) 472/2013.

509 Artikel 23 lid 9 onder e Verordening (EU) 1303/2013.

510 Artikel 7 lid 7 en 8 Verordening (EU) 472/2013.

511 Artikel 7 lid 10 en 11 Verordening (EU) 472/2013.

tekortprocedure.⁵¹² Tegelijkertijd zal de Raad de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen zoals geïntegreerd in het macro-economisch aanpassingsprogramma overnemen in zijn aanbeveling of aanmaning in het kader van de buitensporige tekortprocedure.⁵¹³ De lidstaat hoeft dan ook geen economisch partnerschapsprogramma op te stellen – als dit al wel opgesteld is komt het macro-economisch aanpassingsprogramma ervoor in de plaats.⁵¹⁴ De macro-economische onevenwichtigheidsprocedure is voor de duur van het programma niet van toepassing op de lidstaat⁵¹⁵ en tevens is de lidstaat vrijgesteld van monitoring en evaluatie in het kader van het Europees Semester.⁵¹⁶ Ook hoeft de lidstaat geen Ontwerpbegrotingsplan in te dienen bij de Commissie en de Eurogroep.⁵¹⁷

Post-programmatoezicht

Nadat het macro-economisch aanpassingsprogramma is afgelopen en zolang de lidstaat niet minimaal 75% van de financiële bijstand heeft terugbetaald is de lidstaat onderworpen aan post-programma monitoring. Het post-programmatoezicht heeft tot doel het evalueren van de recente economische en financiële ontwikkelingen en beleidsinitiatieven om te voorkomen dat de lidstaat terugvalt in oude gewoontes. In geval van een voortdurend risico voor de financiële stabiliteit of budgettaire houdbaarheid van de betrokken lidstaat kan de Raad met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid op aanbeveling van de Commissie beslissen het post-programmatoezicht te verlengen.⁵¹⁸

In het kader van het post-programmatoezicht kan de Commissie verzoeken aan de lidstaat om bepaalde gegevens te overleggen zoals ook kan worden gevraagd van de lidstaat wanneer deze onder een regime van verscherpt toezicht staat als het problemen ondervindt met betrekking tot de financiële stabiliteit.⁵¹⁹ Ook legt de Commissie, in samenspraak met de ECB, regelmatig controlebezoeken af in de lidstaat.⁵²⁰ De Commissie let er vooral op of het eventueel noodzakelijk is dat de lidstaat corrigerende maatregelen neemt. Elke zes maanden deelt zij haar bevindingen mee aan de bevoegde commissie van het Europees Parlement en het parlement van de lidstaat. De bevoegde commissie van het Europees Parlement kan de betrokken lidstaat de gelegenheid bieden deel te nemen aan de gedachtewisseling over de voortgang in het kader van het post-programmatoezicht.⁵²¹ Ook kan het parlement van de betrokken lidstaat vertegenwoordigers van de Commissie

512 Artikel 10 Verordening (EU) 472/2013.

513 Artikel 10 lid 2 onder b Verordening (EU) 472/2013.

514 Artikel 13 Verordening (EU) 472/2013.

515 Artikel 11 Verordening (EU) 472/2013.

516 Artikel 12 Verordening (EU) 472/2013.

517 Artikel 13 Verordening (EU) 472/2013.

518 Artikel 14 lid 1 Verordening (EU) 472/2013.

519 Artikel 14 lid 2 Verordening (EU) 472/2013.

520 Artikel 14 lid 3 Verordening (EU) 472/2013.

521 Artikel 14 lid 3 Verordening (EU) 472/2013.

uitnodigen om deel te nemen aan de gedachtewisseling over het post-programmatoezicht.⁵²² De Raad kan aan de lidstaat aanbevelen, op voorstel van de Commissie, om corrigerende maatregelen te nemen. De Raad beslist hierover met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid.⁵²³

Het Europees Parlement kan vertegenwoordigers van de Raad en de Commissie uitnodigen om in dialoog te treden over de toepassing van de verordening over het verscherpte toezicht.⁵²⁴

4.3.6.6 *Tussenconclusie*

Wanneer lidstaten in financiële moeilijkheden (dreigen te) komen worden de lidstaten onderworpen aan een regime van verscherpt toezicht. Dit toezicht wordt beheerst door een complex systeem van regels in het kader van het internationale recht (het ESM), het EU-recht, of een combinatie van beide.⁵²⁵

Wat betekent het nu voor de inhoudelijke en procedurele verplichtingen van de lidstaat als deze onderworpen wordt aan het regime van verscherpt toezicht in het kader van het EU-recht? Dit betekent dat aan de lidstaten kan worden gevraagd om in samenspraak met de Commissie maatregelen te nemen ter voorkoming van de financiële instabiliteit, dat de Commissie bevoegd is om toezichtmissies uit te voeren naar de lidstaten en de lidstaten om specifieke informatie kan worden gevraagd. De lidstaat moet bovendien voldoen aan verscherpte rapportageverplichtingen. De Commissie speelt een grote rol bij het activeren en uitoefenen van dit toezicht, net als de ECB die met name een grote rol speelt bij het uitoefenen van het toezicht. De Commissie kan, zonder dat er een besluit van de Raad nodig is, besluiten een lidstaat onder verscherpt toezicht te plaatsen. Als de lidstaat een beroep doet op anticiperende bijstand uit het ESM, wordt er automatisch een regime van verscherpt toezicht geactiveerd. Als vervolgens de Commissie op grond het verscherpte toezicht van oordeel is dat er concrete verdergaande maatregelen dienen te worden genomen is er wel een besluit van de Raad nodig. Deze beslist met een gekwalificeerde meerderheid of er een aanbeveling aan de lidstaat wordt gericht tot het nemen van preventieve anticiperende maatregelen of tot het opstellen van een ontwerp van een macro-economisch aanpassingsprogramma. Monitoring vindt regelmatig plaats door de Commissie en brengt hiervan vierjaarlijks verslag uit aan onder andere het Europees Parlement.

In het geval een lidstaat financiële bijstand vraagt aan een van de lidstaten, derde landen, het IMF, of een lening aanvraagt in het kader van het ESM, leidt dit tot een nog verdergaande controle van het nationaal economisch en begrotingsbeleid dan het geval is in het kader van het verscherpte toezicht.

522 Artikel 14 lid 5 Verordening (EU) 472/2013.

523 Artikel 14 Verordening (EU) 472/2013.

524 Artikel 18 Verordening (EU) 472/2013.

525 Zie ook Ioannidis 2014.

De lidstaat moet dan namelijk in samenspraak met de Commissie een macro-economisch aanpassingsprogramma opstellen waarin beleidsmaatregelen zijn neergelegd die moeten worden doorgevoerd in ruil voor financiële bijstand. Bij het opstellen en monitoren van het macro-economisch aanpassingsprogramma spelen de Commissie en de ECB een grote rol. Het macro-economisch aanpassingsprogramma moet worden goedgekeurd door de Raad met een gekwalificeerde meerderheid. De Commissie monitort de voortgang en de lidstaat moet daarvoor de gevraagde informatie overleggen. De lidstaat is in dit geval wel uitgezonderd van bijna alle rapportageverplichtingen zoals die voortvloeien uit de multilaterale toezichtprocedure. Ook als de lidstaat het programma heeft afgerond en de nodige maatregelen heeft doorgevoerd is het nog steeds onderworpen aan het verscherpte toezicht van de Commissie in het kader van het post-programmatoezicht als de lidstaat niet minimaal 75% van de bijstand heeft terugbetaald.

Wat zijn dan vervolgens de procedurele en inhoudelijke eisen die het ESM stelt aan de lidstaat die financiële bijstand ontvangt? Als een lidstaat een beroep doet op het ESM voor steun, in welke vorm dan ook, moet er een memorandum van overeenstemming en een financiële bijstandsovereenkomst op worden gesteld tussen het ESM en de betreffende lidstaat. In het memorandum worden voorwaarden neergelegd op basis waarvan de steun wordt verstrekt. De Commissie en de ECB en, waar nodig, het IMF spelen ook in het kader van het ESM een grote rol in het onderhandelen en vaststellen van het memorandum. Dit is opmerkelijk gelet op het feit dat het ESM-verdrag een intergouvernementeel verdrag is. Het memorandum dient uiteindelijk te worden goedgekeurd door de raad van gouverneurs. Als de lidstaat een lening ontvangt moet de lidstaat in overleg met de Commissie bovendien een macro-economisch aanpassingsprogramma opstellen, dat deel uitmaakt van het memorandum en volledig in overeenstemming is met het memorandum. Deze bepaling is overgenomen in het EU-recht dat bepaalt dat als een lidstaat een lening ontvangt uit het ESM de lidstaat een macro-economisch aanpassingsprogramma opstelt. De inhoudelijke maatregelen die de lidstaat moet uitvoeren in het kader van het ESM beogen, gelet op de *Pringle*-uitspraak, verder te gaan dan de aanbevelingen die in het kader van het multilaterale toezicht aan de lidstaat zijn gericht. Wanneer een lidstaat dus financiële steun ontvangt uit het ESM wordt de lidstaat onderworpen aan zeer strenge voorwaarden, deze strikte conditionaliteit is het meest vergaand als het een lening betreft aan de lidstaat.

De verhouding tussen het memorandum van overeenstemming en het macro-economisch aanpassingsprogramma is complex. Het memorandum van overeenstemming zal eerst worden onderhandeld tussen de lidstaat en de *Troika*, waarna er een macro-economisch aanpassingsprogramma wordt opgesteld door de lidstaat, in samenspraak met de Commissie, wat vervolgens dient te worden goedgekeurd door de Raad. En in het geval van het memorandum zal het moeten worden goedgekeurd door de raad van gouverneurs.

De maatregelen zoals neergelegd in het memorandum en het macro-economisch aanpassingsprogramma kunnen aanzienlijke herverdelende effecten hebben. Opmerkelijk is dan ook dat de rechtsbescherming in het kader van het ESM beperkt is en het parlement van de betreffende lidstaat tot nu toe weinig betrokken is geweest bij de opstelling van de voorwaarden. Noch het Europees Parlement, noch het nationale parlement van de betrokken lidstaat die financiële steun ontvangt heeft een rol gekregen in het ESM-verdrag.⁵²⁶ Ook heeft het nationale parlement geen rol gekregen in het EU-recht met betrekking tot het opstellen van het macro-economisch aanpassingsprogramma. De betrokkenheid van het nationale parlement bij het opstellen van de voorwaarden voor het verlenen van de steun zal dan ook volgens de nationale procedures plaats moeten vinden. (Beslissende) betrokkenheid van het nationale parlement zal de facto echter moeilijk te realiseren zijn, onder andere omdat de onderhandelingen in een kleine kring plaatsvinden en onder vaak aanzienlijke tijdsdruk. Het Europees Parlement en de sociale partners en maatschappelijke organisaties hebben in het EU-recht wel een beperkte rol gekregen ten aanzien van de opstelling van het macro-economisch aanpassingsprogramma. Ze kunnen worden gehoord en worden geïnformeerd, maar kunnen niet deelnemen aan de besluitvorming. Verder speelt zowel het Europees Parlement als het nationale parlement in het kader van het EU-recht met betrekking tot het macro-economisch aanpassingsprogramma en het verscherpte toezicht alleen achteraf een beperkte rol, als het programma al is vastgesteld en als al is besloten om een lidstaat onder verscherpt toezicht te plaatsen. Bovendien hebben het Europees Parlement en het nationale parlement niet de bevoegdheid gekregen om beslissingen nemen, maar kunnen zij enkel in dialoog treden met de betreffende instellingen over de uitvoering van het toezicht.⁵²⁷

4.3.7 Besluitvormingsprocedures in het Europees economisch bestuur en het verantwoordingsgat

De uiteenzetting van de regels van het Europees Semester, het nationaal semester en het verscherpte toezicht laten een aantal dingen zien.

Ten eerste valt op dat de besluitvorming plaatsvindt in de vorm van een constante dialoog tussen de nationale lidstaat en de EU-instellingen, wat uiteindelijk kan leiden tot het opleggen van sancties door de Raad op aanbeveling van de Commissie. In deze dialoog wordt constant voortgeborduurd op eerdere aanbevelingen, rapportages en evaluaties waardoor eigenlijk geen sprake is van een definitief besluitvormingsmoment.

526 De nationale parlementen van de lidstaten zijn in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid natuurlijk wel betrokken bij het besluit van het ESM tot het verlenen van de steun en de voorwaarden waaronder deze steun wordt aangegaan (zie ook paragraaf 2.13.6).

527 Zie ook Ioannidis 2014, p. 102 en 103.

Ten tweede valt op dat hoewel de beslissingen in intergouvernementeel verband worden genomen door de Raad, deze in grote mate zijn gebaseerd op de evaluaties en beoordelingen van de Commissie en, waar relevant, de ECB en het IMF. Bovendien spelen deze instellingen een grote rol spelen bij de implementatie van de regels op nationaal niveau. De Commissie heeft hiertoe verschillende bevoegdheden gekregen, waaronder de bevoegdheid om te vragen om een herzien Ontwerpbegrotingsplan aan de lidstaat. Bovendien wordt, potentieel, de invloed van de Commissie vergroot door de invoering van de omgekeerde meerderheidsregel bij veel besluitvormingsprocedures in het Europees Semester. En omdat de *comply or explain*-regel het uitgangspunt is in het Europees Semester.

Ten derde is er sprake van beoordelingsruimte bij het toepassen van de regels.⁵²⁸ De beslissing door de EU-instellingen en dan met name de initiele beoordeling door de Commissie of begrotingsregels zijn overtreden, is niet het resultaat van een 'mechanische' beslissing, maar is het resultaat van een constante dialoog tussen de EU-instellingen en de nationale regering. En bovendien zijn veel regels niet eenduidig en afhankelijk van meerdere aspecten, bijvoorbeeld bij het vaststellen van een significante afwijking van de middellange termijndoelstelling of de vraag of hier tijdelijk van mag worden afgeweken. De regels en procedures zijn bovendien complex waardoor de regels weinig transparant worden toegepast (zie onder andere paragraaf 4.3.3.3).

Ten vierde wordt er in toenemende mate een beroep gedaan op nationaal eigenaarschap van de lidstaten. De lidstaten zijn verplicht om de regel van begrotingsevenwicht op te nemen in nationale wetgeving en dienen te beschikken over een nationale onafhankelijke toezichthouder die toeziet op de naleving van de begrotingsregels door de nationale lidstaat. Ook is er een budgettaire tijdlijn geïntroduceerd voor alle lidstaten voor het opstellen en vaststellen van de nationale begroting.

Daarnaast zijn de begrotingsregels en het toezicht op het budgettaire en economisch beleid van de lidstaten verscherpt en is het toezicht breder en dieper in het kader van het Europees Semester. De cijfermatige regels (*hard law*) zijn versterkt en verdiept met de mogelijkheid om al in een vroege fase sancties op te leggen aan de lidstaat en bovendien zijn de aanbevelingen (*soft law*) in het kader van het toezicht vaak gedetailleerd en hebben deze betrekking op sociale beleidsterreinen. De condities die in het kader van de financiële bijstand worden aangegaan trachten bovendien vaak herverdelende effecten te hebben.

Verder is het beleid zo ingericht dat lidstaten afhankelijk van hun financiële situatie verschillend worden behandeld. Er is sprake van een escalatieladder.⁵²⁹ Hoe meer financiële of macro-economische problemen de Commissie in een lidstaat constateert hoe meer de lidstaat is onderworpen aan

528 Zie ook De Streef 2015.

529 Zie ook het rapport van de Algemene Rekenkamer: Rapport Algemene Rekenkamer 2014.

gedetailleerde voorschriften. In het uiterste geval, wanneer de lidstaat financiële bijstand ontvangt, is de lidstaat de facto gebonden aan de afgesproken voorwaarden. Dit escalerende toezicht heeft tot gevolg dat hoe hoger een lidstaat zich bevindt op de escalatieladder hoe beperkter de manoeuvreerruimte voor de lidstaat om beslissingen te nemen over de begroting.

Hiernaast signaleren verschillende auteurs bovendien dat de *soft law*-elementen 'harder' zijn geworden.⁵³⁰ Hinarejos bedoelt hiermee dat *soft law*- en de *hard law*-elementen in grote mate met elkaar verweven zijn omdat het toezicht op beide elementen in één toezichtcyclus plaatsvindt.⁵³¹ Een hybride systeem waarin naast *soft law*- ook *hard law*-elementen worden gebruikt om EU-integratie te bevorderen is niet nieuw⁵³² en werd in de EMU ook al ingezet om het economisch en begrotingsbeleid te coördineren,⁵³³ maar Hinarejos signaleert dat hiervan, in het kader van het versterkte Europees economisch bestuur, in een nog niet eerder vertoonde mate sprake is. Met als gevolg dat de grenzen tussen beide vormen van toezicht steeds vager worden.⁵³⁴ Bovendien kan het niet nakomen van de aanbevelingen (*soft law*) mogelijk in een vroege fase van het toezicht al leiden tot het opleggen van sancties (*hard law*), namelijk al in de fase van het preventieve begrotingstoezicht.⁵³⁵

Een en ander leidt ertoe dat het toezicht op het economisch en begrotingsbeleid van de lidstaten is gecentraliseerd,⁵³⁶ terwijl de lidstaten tegelijkertijd hun autonomie op het gebied van budgettaire en economisch beleid hebben willen bewaren. Fabbrini omschrijft dit als de '*paradox of centralisation*'.⁵³⁷ Deze centralisatie van het toezicht betekent dat de manoeuvreerruimte voor de nationale lidstaten om beslissingen te nemen over de begroting is ingeperkt en daarmee worden de mogelijkheden van het nationale parlement om invloed uit te oefenen op de besluitvorming over de begroting ingeperkt. Bovendien kan de betrokkenheid van het nationale parlement op nationaal niveau in de knel komen door de opgelegde budgettaire tijdlijn en de beperkte tijdspanne voor het nemen van bepaalde besluiten over de nationale begroting.⁵³⁸

530 Hinarejos 2015a, p. 75, Jarman & Greer 2014, Dawson 2015a en Terpan 2014.

531 Armstrong signaleert eenzelfde trend. De auteur spreekt echter van *coordination-based* tegenover *rules-based* elementen, Armstrong 2013. Zie ook Bekker 2015.

532 Zie o.a. Ter Haar 2012, p. 14 met verdere verwijzingen.

533 Zie paragraaf 4.2.4.3.

534 Hinarejos 2015a, p. 200.

535 Zie o.a. Dawson 2015a, p. 54. Daarbij is het natuurlijk wel de vraag in hoeverre de sancties ook daadwerkelijk worden opgelegd, zoals Dawson terecht opmerkt (zie ook paragraaf 4.2.7.3).

536 Zie bijvoorbeeld ook Hinarejos 2015a en Fabbrini 2016.

537 Fabbrini 2016, p. 14.

538 Zie uitgebreid hoofdstuk 6.

Gelet op de besluitvormingsprocedures in het kader van dit gecentraliseerde toezicht leidt dit tot legitimiteitsvragen: in hoeverre zijn deze besluitvormingsprocedures democratisch gelegitimeerd? De besluiten in het Europees economisch bestuur worden genomen door de Raad terwijl de Commissie toeziet op de implementatie van de regels en de beslissingen van de Raad tegelijkertijd gebaseerd zijn op de evaluaties en aanbevelingen van de Commissie. Deze vorm van besluitvorming karakteriseert Dawson als een coördinerende methode.⁵³⁹ Deze methode valt niet onder de intergouvernementele dan wel onder de Uniemethode,⁵⁴⁰ maar combineert de intergouvernementele besluitvormingsprocedures uit de intergouvernementele methode met de supranationale en dus gecentraliseerde implementatie- en harmonisatiestructuur uit de Uniemethode.⁵⁴¹ De Uniemethode en de intergouvernementele methode gaan echter gepaard met de nodige verantwoordingsmechanismen, zowel met betrekking tot het afleggen van politieke verantwoording aan het Europees Parlement of het nationaal parlement als met betrekking tot het afleggen van verantwoording voor de rechter. Omdat de wijze van besluitvorming in het Europees economisch bestuur niet onder de noemer van de Uniemethode of de intergouvernementele methode valt kunnen deze verantwoordingsmechanismen niet worden toegepast op deze besluitvormingsprocedures en is er volgens Dawson sprake van een ‘verantwoordingsgat’.⁵⁴² De gangbare parlementaire verantwoordingsmechanismen worden op deze manier als het ware omzeild. In het midden gelaten hoe deze methode van besluitvorming in het kader van de EMU ook wordt gekarakteriseerd,⁵⁴³ deze vorm van besluitvorming lijkt te leiden tot een verantwoordingstekort.⁵⁴⁴ De directe verantwoordingsrelatie tussen degene die de middelen opbrengt en degene die de middelen besteedt lijkt tot op bepaalde hoogte te worden doorbroken wat leidt tot asymmetrische verantwoordingsrelaties. Het verantwoordingstekort wordt verder versterkt doordat de regels en procedures zeer complex zijn waardoor de toepassing ervan weinig transparant is.

539 Dawson 2015a, p. 50 e. v. Deze methode kan overigens onderscheiden worden van de open coördinatiemethode. Deze methode gebruikt immers alleen ‘zachte’ vormen van toezicht, terwijl in de coördinerende methode zowel ‘zachte’ als ‘harde’, juridisch afdwingbare, vormen van toezicht worden gecombineerd.

540 Zie ook Bauer & Becker 2013, p. 226.

541 Dawson 2015a, p. 50 e. v.

542 Dawson 2015a, p. 57. Ik beperk mij hier tot het parlementaire ‘verantwoordingsgat’.

543 Zie ook Hinarejos 2015a, p. 200. De EMU was een meer *rules based* systeem en is nu meer gericht op het maken van beleid waarin de nodige beoordelingsruimte schuilt. Andere auteurs spreken van ‘*new supranationalism*’ zoals Dehousse 2015. Andere auteurs spreken juist weer van ‘*new intergovernmentalism*’, zoals Chiti & Texeira 2013, p. 689 en Puetter 2015.

544 Zie o.a. Chalmers 2012, p. 692, Dawson & De Witte 2013, Fabbrini 2014, p. 412-414.

4.3.7.1 Het parlementaire verantwoordingsgat

Zowel de nationale parlementen als het Europees Parlement zijn maar in beperkte mate betrokken bij de besluitvorming in het kader van het Europees Semester.⁵⁴⁵

De Commissie zal verantwoording moeten afleggen aan het Europees Parlement voor haar beslissingen, maar de rol van het Europees Parlement is maar beperkt in het Europees economisch bestuur. Het Europees Parlement is alleen betrokken in een dialoog met de Commissie, bovendien vaak achteraf (*ex post*) en het heeft geen mogelijkheden om beslissingen te nemen.⁵⁴⁶ Bovendien kan het Europees Parlement geen alternatief bieden voor de betrokkenheid van het nationale parlement zolang de middelen nog op nationaal niveau worden opgehaald: het Europees Parlement kan het nationale parlement niet vervangen als directe vertegenwoordiger van de nationale belastingbetaler en het Europees Parlement is bovendien niet in staat de nationale regering te controleren en sanctioneren.⁵⁴⁷

Het nationale parlement is echter ook maar in beperkte mate betrokken bij de besluitvorming op EU-niveau. Het nationale parlement is hierbij betrokken via de controle van de minister in de Raad in het kader van de directe verantwoordingsrelatie tussen de nationale regering en het nationale parlement. De invloed van het parlement op de Raadsbeslissingen is echter beperkt omdat de individuele minister in de Raad geen doorslaggevende stem heeft. De minister kan de schuld bovendien afschuiven op de gehele Raad en daarnaast legt de minister alleen verantwoording af aan het nationale parlement voor zijn eigen optreden in de Raad. De Raad is in zijn geheel geen verantwoording schuldig aan het nationale parlement.

Volgens het EU-recht kunnen belanghebbenden, waaronder het parlement, waar relevant, betrokken worden bij 'belangrijke beleidskwesties', in overeenstemming met hun nationale wettelijke en politieke regelingen.⁵⁴⁸ Daarnaast kan de lidstaat worden uitgenodigd deel te nemen aan de economische dialoog. Dit betekent echter alleen een rol achteraf, als er al een beslissing is genomen door de EU-instellingen en bovendien wordt hier geen expliciete rol toegekend aan het nationale parlement maar aan de lidstaat.⁵⁴⁹ In enkele gevallen, in het kader van het *Two Pack*, wordt de betrokkenheid van het nationale parlement wel expliciet genoemd, maar ook hier gaat het dan alleen om een rol achteraf als er al een besluit ligt of maatregelen zijn getroffen jegens de lidstaat. In bepaalde gevallen wordt het nationaal parlement alleen geïnformeerd⁵⁵⁰ of kan het parlement deelnemen aan

545 Zie ook Chalmers 2012, p. 692.

546 Zie ook Chalmers 2012, p. 692 en Ioannidis 2014, p. 103.

547 Fabbrini 2012, p. 1025, Corkin 2013, p. 655 en 656 en Cuyvers 2013, p. 419.

548 Artikel 2-bis lid 4 gewijzigde Verordening (EG) 1466/97.

549 Bijvoorbeeld artikel 2a gewijzigde Verordening (EG) 1467/97.

550 Artikelen. 3 lid 1 en 14 lid 3 Verordening (EU) 472/2013.

een dialoog met de Europese instellingen.⁵⁵¹ Het nationale parlement heeft echter niet de mogelijkheid deel te nemen aan de besluitvorming. Bovendien bestaat er tussen het nationale parlement en de Commissie geen verantwoordingsrelatie, terwijl de Commissie een grote rol speelt bij de totstandkoming van de besluiten op EU-niveau en de implementatie ervan op nationaal niveau. Het nationale parlement heeft enkel de specifieke bevoegdheid gekregen om de Commissie in het kader van het Europees economisch bestuur uit te nodigen in het parlement⁵⁵² en kan in het algemeen, op basis van de (informele) politieke dialoog,⁵⁵³ direct in dialoog treden met de Commissie. In dit kader heeft de Commissie zich er in het bijzonder toe verplicht om tot een intensievere dialoog te komen met de nationale parlementen in het kader van het Europees economisch bestuur. In het bijzonder op twee specifieke tijdstippen, namelijk na de publicatie van de jaarlijkse groeianalyse en nadat de Europese Raad de landenspecifieke aanbevelingen heeft aangenomen. Dit moet volgens de Commissie 'het bewustzijn in de nationale parlementen bevorderen en hun deelname aan de vroege voorbereiding van de nationale begrotingsplannen (stabiliteits- en convergentieprogramma's) en de nationale hervormingsprogramma's vergemakkelijken. Ook moet dit zorgen voor een beter begrip van de redenering die ten grondslag ligt aan de landenspecifieke aanbevelingen.'⁵⁵⁴

Hoewel een intensievere dialoog mogelijk kan bijdragen aan een beter begrip, het nationale parlement heeft maar beperkte mogelijkheden om de besluitvorming op EU-niveau te beïnvloeden. Het nationale parlement heeft in het uiterste geval natuurlijk wel de mogelijkheid om de nationale regering weg te sturen. Dit biedt in de meeste gevallen echter geen remedie: het EU-beleid wordt hiermee immers niet direct beïnvloed.

551 Artikel 3 lid 9 Verordening (EU) 472/2013.

552 Artikelen. 3 lid onder b, 7 lid 11 en 14 lid 5 Verordening (EU) 472/2013 en artikel 7 lid 3 en artikel 11 lid 2 Verordening (EU) 473/2013.

553 De politieke dialoog werd in 2006 geïntroduceerd met het oog om de inbreng van nationale parlementen bij beleidsbeslissingen op EU-niveau te verbeteren. In 2009 is de verplichting voor de Commissie om alle wetgevingsvoorstellen en andere discussiedocumenten direct aan de nationale parlementen te sturen neergelegd in Protocol nr. 1 betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie. Dit geeft de mogelijkheid aan nationale parlementen om commentaar te geven op wetgevings- of beleidsvoorstellen. De informele politieke dialoog is breed opgezet en ziet expliciet ook op niet-wetgevingsvoorstellen van de Commissie en omvat ook bilaterale bijeenkomsten en bezoeken van de Commissie aan de nationale parlementen. Elk jaar brengt de Commissie een rapport uit over de relatie tussen de Commissie en de nationale parlement in het kader van de politieke dialoog. De politieke dialoog is breder dan de bevoegdheid van de nationale parlementen om EU-wetgevingvoorstellen te toetsen op subsidiariteit zoals neergelegd in Protocol nr. 2 betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

554 Deze politieke dialoog is uitgebreid waardoor ook het Europees economisch bestuur eronder valt. Zie: Jaarverslag 2012. Over de betrekkingen tussen de Europese Commissie en de nationale parlementen, COM(2013) 565 final, p. 3 en 4.

4.3.7.2 Mogelijke oplossing(s)richting(en)

De rol van het Europees Parlement en het nationale parlement bij de besluitvormingsprocedures op EU-niveau is dus beperkt, terwijl de EU-instellingen steeds meer invloed uitoefenen op de nationale begroting. Dit lijkt het budgetrecht van het nationale parlement in te perken en te verzwakken.⁵⁵⁵ Beide parlementen hebben vooral *ex post*, dus nadat er al een besluit is genomen, een beperkte rol gekregen in het EU-recht, maar hebben geen vetorecht als het gaat om de besluitvorming op EU-niveau. De beslissingen over het economisch beleid op EU-niveau worden daarmee dus in toenemende mate onttrokken aan politieke processen.⁵⁵⁶

Om de democratische legitimatie in het huidige model te versterken dient op zoek te worden gegaan naar mogelijkheden om het verantwoordingsgat te verkleinen. Daarvoor is het vooral van belang dat de betrokkenheid van het nationale parlement bij de EU-besluitvorming wordt versterkt: de nationale middelen worden immers op nationaal niveau opgehaald en de democratische legitimatie met betrekking tot de bestemming van deze gelden dient dan ook primair bij het nationale parlement te liggen.⁵⁵⁷ Verschillende oplossing(s)richting(en) zijn dan denkbaar.

Voor de hand ligt in eerste instantie het versterken van de nationale democratische processen en het versterken van de controle van de nationale regering en het optreden in de Raad door het parlement. Hiermee kan het parlement zijn rol tegenover de regering versterken. Het enkel versterken van de nationale democratische processen en de rol van het nationale parlement op nationaal niveau lijkt echter op zichzelf niet voldoende om het gat daadwerkelijk te kunnen verkleinen.⁵⁵⁸ Daarvoor zijn verschillende redenen. Allereerst is sprake van transnationale effecten. Nationale beslissingen over de nationale begroting kunnen gevolgen, overloopeffecten, hebben voor andere lidstaten, waardoor het ene land invloed probeert uit te oefenen op de begroting van een ander land, met name als dat land steun ontvangt. Daarnaast kan het parlement door middel van de controle van de nationale regering eigenlijk geen invloed uitoefenen op eerdere fase van de besluitvorming in Europees verband (met name in de Commissiefase). Bovendien kan het parlement via de controle van de nationale regering geen beslissende invloed uitoefenen op de besluitvorming op EU-niveau. Het nationale parlement zal daarom ook op andere manieren, in EU-verband en op EU-niveau, zijn invloed en controle moeten laten gelden.⁵⁵⁹

555 Zie o.a. Chalmers 2012, Dawson & De Witte 2013, Crum 2013.

556 Chalmers 2012. Chalmers beargumenteert dat het gecreëerde model te sterk gericht is op het reguleren en het beheersen van de overheidsuitgaven van de nationale lidstaten zonder dat op Europees niveau een sfeer van politieke tegenstellingen wordt gecreëerd waarin verschillende alternatieven worden gearticuleerd en tussen verschillende gezichtspunten wordt bemiddeld: er mist een *European law of struggle*.

557 Zie ook Jančić 2016, p. 249.

558 Zie ook Jančić 2016, p. 240.

559 Zie ook Ioannidis 2016, p. 1279 en 1280.

Gedacht kan dan onder andere worden aan het inzetten van het instrument van de politieke dialoog met de Commissie. Hoewel het parlement door middel van de politieke dialoog geen directe invloed kan uitoefenen op de besluitvorming in EU-verband, lijkt het inzetten van dit instrument het bewustzijn van de nationale parlementen over hun mogelijke rol en betrokkenheid bij EU-besluitvorming wel te kunnen versterken.⁵⁶⁰

Daarnaast kan worden gedacht aan het vergroten van de samenwerking tussen nationale parlementen onderling en nationale parlementen en het Europees Parlement. Interparlementaire samenwerking lijkt met de komst van de artikel 13-conferentie en de Europese parlementaire week in ieder geval een nieuwe dimensie te hebben gekregen. In deze fora kan worden gedebatteerd over het beleid en kan een uitwisseling van *best practises* plaatsvinden. Dit zijn echter geen fora waarin ook daadwerkelijk invloed wordt uitgeoefend op de besluitvorming in het kader van het Europees economisch bestuur⁵⁶¹ en lijkt daarmee het verantwoordingsgat niet daadwerkelijk te kunnen verkleinen.

Om grotere betrokkenheid bij de besluitvorming te bewerkstelligen en daarmee het verantwoordingsstekort te kunnen verkleinen, stelt de Raad van State voor om een Eurozoneparlement op te zetten dat de mogelijkheid heeft om bindende besluiten te nemen.⁵⁶² De Raad van State merkt daarbij wel op dat hiertoe alleen over dient te worden gegaan als de divergentie tussen de eurozone en de rest van de Europese Unie onvermijdelijk is. Dit Eurozoneparlement zou vier verschillende verschijningsvormen kunnen hebben: een nieuw te kiezen orgaan, een orgaan dat bestaat uit de leden van het Europees Parlement gekozen in de landen van de eurozone, een orgaan bestaande uit nationale parlementsleden uit de eurozonelanden, of een mengvorm van deze laatste twee. De Raad van State maakt, terecht, verschillende kanttekeningen bij deze optie van het opzetten van een Eurozoneparlement. Zo zal, voor welke variant er ook wordt gekozen, een verdragswijziging noodzakelijk zijn of moet er een nieuw verdrag worden gesloten tussen de eurozonelidstaten, maakt een in het leven roepen van een nieuwe orgaan de besluitvorming nog complexer en daarnaast spelen er nog allerlei praktische vragen omtrent de mogelijkheden van een dergelijk orgaan en de huishoudelijke regels. Dit alternatief zou echter wel tegemoet komen aan het feit dat op deze manier direct invloed uit kan worden geoefend op de besluitvorming op EU-niveau door een parlementair orgaan en daarmee het verantwoordingsgat te verkleinen. Gelet op het feit dat het doel is om nationale parlementaire betrokkenheid te versterken, heeft de variant waarin leden van een Eurozoneparlement uit het Europees Parlement gekozen worden niet de voorkeur, omdat deze variant niet bijdraagt aan dit doel.

560 Goldoni 2016, p. 179.

561 Althans vooralsnog. De aard en het doel van de artikel 13-conferentie is nog niet helemaal uitgekristalliseerd. Verschillende *stakeholders* hebben hier dan ook andere kijk op. Zie Cooper 2016.

562 Voorlichting Raad van State 2013, p. 15-17.

Deze varianten van een Eurozoneparlement zoals voorgesteld door de Raad van State lijken echter niet de meest realistische optie in dit klimaat, waarin er in enkele EU-landen sprake is, in meer of mindere mate, van een anti-Europa sentiment en bovendien is de directe urgentie van de eurocrisis gaan liggen.

Een ander voorstel dat wellicht realistischer is en de directe betrokkenheid van het nationale parlement bij de besluitvorming in EU-verband bewerkstelligt, is afkomstig van De Streef. De auteur stelt concreet voor om een horizontale dialoog op te zetten tussen de nationale parlementen, parallel aan de dialoog tussen de ministers in de Raad. Dit zou georganiseerd kunnen worden in een nieuw orgaan: een permanente conferentie van vertegenwoordigers van de nationale parlementen. Deze conferentie zou dan een niet-bindende opinie aan de Raad kunnen voorleggen voordat deze een beslissing neemt.⁵⁶³ Dit alternatief komt tegemoet aan het feit dat een nationale beslissing over de begroting overloopeffecten kan hebben op andere lidstaten en bovendien heeft op deze manier een parlementair orgaan met vertegenwoordigers van het nationale niveau, zij het in beperkte mate, invloed op de uiteindelijke besluitvorming in Europees verband. Hoewel het hier gaat om niet-bindende opinies zouden dergelijke opinies, omdat ze in overleg tussen de afgevaardigden van alle nationale parlementen tot stand zijn gekomen, waarschijnlijk wel een zekere normatieve kracht hebben, waardoor de Raad deze opinies niet zomaar naast zich neer zou kunnen leggen. Ook bij dit voorstel kunnen echter kanttekeningen worden geplaatst: het vergt immers het opzetten van een nieuw orgaan met alle kanttekeningen van dien.

Om te omzeilen dat er een nieuw orgaan dient te worden opgezet, zou als institutionele 'shortcut'⁵⁶⁴ ook gekozen kunnen worden voor een variant waarbij de nationale parlementen direct participeren op EU-niveau. Terecht wijzen Schoutheete en Miscossi erop dat dit alternatief niet wenselijk is, omdat het waarschijnlijk zal leiden tot 'verlammingen' in de besluitvorming.⁵⁶⁵

In het huidige model zal, om het verantwoordingstekort te verkleinen, in ieder geval ingezet kunnen worden op zowel het optimaliseren van de nationale democratische processen bij de controle van de regering in de (Europese) Raad⁵⁶⁶ als het participeren van nationale parlementen bij de besluitvorming op EU-niveau. Dit laatste kan onder andere door middel van het inzetten van het instrument van de politieke dialoog en de huidige vormen van interparlementaire samenwerking. Omdat deze instrumenten niet bewerkstelligen dat nationale parlementen daadwerkelijk zijn betrokken bij de besluitvorming op EU-niveau, kan daarnaast gedacht worden aan

563 De Streef 2015, p. 91.

564 Schoutheete & Miscossi 2013, p. 12.

565 Schoutheete & Miscossi 2013, p. 12.

566 Zie verder hoofdstuk 6.

het opzetten van een Eurozoneparlement met de mogelijkheid om bindende beslissingen te nemen, in een variant waarbij het nationale parlement direct is vertegenwoordigd, of het wellicht meer realistische instrument van de horizontale dialoog tussen nationale parlementen parallel aan de Raad.

4.3.8 Conclusie

'The whole is greater than the sum of its parts'.⁵⁶⁷ Een gedetailleerd overzicht van de procedures en de regels, zowel inhoudelijk als procedureel, van het Europees economisch bestuur laten een ingewikkeld beeld zien: constante rapportageverplichtingen, toezicht, evaluaties, aanbevelingen, aanmaningen, sancties, verscherpt toezicht, nadere rapportageverplichtingen etc. Deze doorlopende beleidscyclus vindt plaats onder de noemer van het Europees Semester en het nationaal semester.

Het Europees Semester coördineert de eerste drie pijlers van het Europees economisch bestuur: structurele hervormingen in het kader van de Europa 2020-strategie, de macro-economische onevenwichtigheden en de begrotingsregels in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact. Het Europees Semester is gericht op het formuleren van landenspecifieke aanbevelingen in het licht van de in het voorjaar door de Europese Raad vastgestelde beleidsprioriteiten. Deze landenspecifieke aanbevelingen moeten vervolgens op nationaal niveau worden meegenomen bij het doorvoeren van hervormingen en het op- en vaststellen van de begroting. Het detailniveau van de landenspecifieke aanbevelingen is opvallend. Niet alleen zijn de aanbevelingen specifiek, de aanbevelingen hebben steeds meer betrekking op het sociale beleid in de lidstaten, mede als resultaat van de integratie van de verschillende beleidsterreinen in het Europees Semester.

Het nationaal semester intensiveert vervolgens het toezicht op de implementatie van deze regels: de Commissie evalueert en controleert in hoeverre de lidstaat rekening houdt met de landenspecifieke aanbevelingen bij de opstelling van de begroting, zelfs nog voordat het parlement de begroting heeft goedgekeurd. Hoewel de landenspecifieke aanbevelingen niet juridisch bindend zijn worden ze in het vervolg van de beleidscyclus wel als uitgangspunt genomen bij het toezicht op de nationale beleidsbeslissingen. Bovendien vindt over de uitvoering van de landenspecifieke aanbevelingen en de wijze waarop deze worden omgezet in concrete nationale maatregelen regelmatig overleg plaats tussen de nationale autoriteiten en de Commissie, tijdens zogenoemde bilaterale bijeenkomsten.

In het kader van de vierde pijler van het Europees economisch bestuur is de lidstaat onderworpen aan nog strengere toezicht. Hierdoor wordt de ruimte voor de lidstaat om zelf beslissingen te nemen over de besteding van de middelen tot op grote hoogte beperkt. Dit leidt in sommige gevallen tot een botsing van nationale belangen en de bescherming van nationale grond-

⁵⁶⁷ Craig 2014, p. 34.

rechten en de belangen van de EMU namelijk de instandhouding van een monetaire samenwerking. Door de afhankelijkheid die er ontstaat als een lidstaat financiële steun ontvangt is de lidstaat de facto gebonden aan het doorvoeren van de maatregelen zoals neergelegd in het memorandum van overeenstemming, ook al kunnen deze maatregelen niet worden afgedwongen in het kader van het EU-recht.

Het toezicht op het economisch en budgettair beleid van de lidstaten vindt dus plaats in een doorgaande cyclus en een constante dialoog tussen de nationale lidstaat en de EU-instellingen. Dit heeft tot gevolg dat er geen definitief besluitvormingsmoment is. Er wordt constant voortgeborduurd op eerdere evaluaties, aanbevelingen of besluiten. Het toezicht is gericht op het voorkomen van het voeren van 'ongezond' economisch en begrotingsbeleid. Het toezicht ziet er dan ook op toe om buitensporige macro-economische onevenwichtigheden en buitensporige tekorten in een zo vroeg mogelijk stadium te voorkomen. Hoe verder de lidstaat afwijkt van de regels hoe intensiever het toezicht wordt en de rapportageverplichtingen toenemen. Doordat de beleidscyclus drie verschillende vormen van toezicht bij elkaar brengt zijn *soft law*- en *hard law*-elementen in grote mate met elkaar verweven waardoor de *soft law* verhardt. En naarmate de lidstaat meer afwijkt van de gestelde regels neemt de manoeuvreerruimte van de lidstaat bij het nemen van beslissingen omtrent de begroting in toenemende mate af.

De lidstaten zijn daarnaast gebonden aan een budgettaire tijdlijn. Het Nationaal Hervormingsprogramma en Stabiliteitsprogramma moeten uiterlijk 30 april zijn opgestuurd naar de Commissie, het Ontwerpbegrotingsplan uiterlijk 15 oktober en de begroting moet uiterlijk 31 december zijn vastgesteld volgens de nationale procedures. Deze rapportageverplichtingen nemen toe als de lidstaat onder intensiever toezicht staat. De lidstaat is daarnaast verplicht om de regel van begrotingsevenwicht, inclusief een correctiemechanisme bij de afwijking van de middellange termijn-doelstelling, op te nemen in nationale wetgeving en daarnaast om een nationale begrotingstoezichthouder in te stellen op nationaal niveau. Hiermee wordt geprobeerd het nationaal eigenaarschap te versterken. Het voorstel van de Commissie tot het opzetten van nationale raden voor concurrentievermogen past ook in dit kader.

Hoewel de bevoegdheid om in laatste instantie te beslissen over de begroting nog bij de lidstaten ligt, zijn de mogelijkheden van de EU-instellingen om toezicht te houden op de implementatie van deze beslissingen steeds verder toegenomen, waardoor er sprake is van een centralisatie van het toezicht. De beslissingen worden genomen in intergouvernementeel verband door de (Europese) Raad. Deze beslissingen worden echter in grote mate beïnvloed door de evaluaties en aanbevelingen van de Commissie en, waar relevant, de ECB en het IMF. De Commissie heeft zelfs de mogelijkheid om in enkele gevallen te besluiten om, zonder dat er een beslissing van de Raad nodig is, de lidstaat te onderwerpen aan verscherpt toezicht. De Commissie ziet bovendien toe op de implementatie van de besluitvorming.

Zowel het Europees Parlement als het nationale parlement heeft maar een beperkte rol bij de totstandkoming van deze besluitvorming, waardoor er sprake is van een verantwoordingsgat. Het uitgangspunt dat de verantwoording en de controle op hetzelfde niveau plaatsvinden als waarop de besluiten worden genomen over het uitgeven van het geld, gaat niet meer geheel op. De directe verantwoordingrelatie tussen degene die de middelen besteedt en degene die de middelen opbrengt lijkt deels te worden doorbroken, zonder dat dit wordt gecompenseerd op Europees niveau. Het budgetrecht van het nationale parlement wordt hierdoor afgezwakt en ingekaderd. Bovendien kan de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvormingsprocedures op nationaal niveau in de knel komen door de opgelegde tijdlijnen en de beperkte tijdsperiode voor het nemen van bepaalde besluiten op nationaal niveau. Het verantwoordingsstekort wordt versterkt doordat de regels en procedures zeer complex zijn waardoor de toepassing ervan weinig transparant is.

4.4 CONCLUSIE

Monetaire integratie en economische integratie kunnen, zoals de eurocrisis aantoonde, niet geheel van elkaar worden gescheiden. Om monetaire samenwerking houdbaar te maken zal er een zekere mate van economische convergentie plaats moeten vinden. De vraag is echter hoever deze economische convergentie zal moeten gaan. Hiervoor zal een afweging moeten worden gemaakt tussen nationale belangen en het behoud van nationale autonomie op het gebied van economisch beleid en het belang van een optimale monetaire unie.

De eurocrisis toonde aan dat het in het Verdrag van Maastricht neergelegde kader niet opgewassen was tegen een dergelijke crisis. Het EMU-kader moest worden versterkt. Verdere economische integratie dan reeds neergelegd in het Verdrag van Maastricht is echter ook na de eurocrisis niet nagestreefd: het economisch beleid is nog steeds een bevoegdheid van de nationale lidstaat. In plaats van het nastreven van verdere economische integratie, door middel van het overhevelen van bevoegdheden naar EU-niveau, hebben de lidstaten gezocht naar manieren om de coördinatie van het budgettair en economisch beleid te verbreden en te verdiepen.⁵⁶⁸ Dit heeft geleid tot een 'centralisatie paradox'.⁵⁶⁹ Het toezicht is niet meer enkel geconcentreerd op het corrigeren van het budgettair beleid, maar ook is veel aandacht voor het afstemmen van het budgettair en economisch beleid van de lidstaat met de EU-brede doelen voordat er op nationaal niveau structurele hervormingen worden doorgevoerd en de begroting op nationaal niveau is vastgesteld. Lidstaten worden steeds meer onderworpen aan gedetailleerde aan-

⁵⁶⁸ Zie De Streef 2013, p. 359.

⁵⁶⁹ Fabrinii 2016.

bevelingen om richting te geven aan hun economisch en budgettair beleid waarmee het toezicht meer prescriptief wordt.⁵⁷⁰

Doordat intergouvernementele besluitvormingsprocedures en supranationaal toezicht worden gecombineerd, is er echter sprake van een verantwoordingsstekort. De gangbare verantwoordingsmechanismen worden omzeild. De intergouvernementele besluitvormingsprocedures en de daarmee gepaard gaande democratische legitimatie lijken niet te kunnen compenseren voor het supranationale toezicht en het effect dat het toezicht heeft op de nationale besluitvorming over de begroting: de directe verantwoordingsrelatie tussen degene die de middelen opbrengt en degene die de middelen besteedt lijkt deels te worden doorbroken. Dit leidt tot asymmetrische verantwoordingsrelaties. Om dit verantwoordingsgat te verkleinen zou in het bijzonder de betrokkenheid van het nationale parlement bij het Europees economisch bestuur moeten worden versterkt. Dit kan zowel op het nationaal niveau, bij de controle van de regering in het kader van de Europese besluitvorming als op EU-niveau, door de directe betrokkenheid te waarborgen bij de EU-besluitvorming.

Door de besluitvormingsprocedures, de doorlopende cyclus, de verwevenheid tussen *soft law*- en *hard law*-elementen en de complexiteit van de regels en de procedures wordt de ruimte voor het parlement om op nationaal niveau te beslissen over de begroting en de besteding van de middelen tot op zekere hoogte gemarginaliseerd.

In de volgende twee hoofdstukken zal ik bezien in hoeverre het Europees economisch bestuur en de nieuwe beleidscyclus de besluitvorming over de begroting en het budgetrecht van het parlement beïnvloeden.

570 Zie ook Dawson 2015b.

5.1 INLEIDING

Het innen van belastingen en het alloceren van deze gelden door middel van de vaststelling en uitvoering van en controle op de begroting is van oudsher een nationale bevoegdheid. De directe verantwoordingsrelatie tussen de regering – verantwoordelijk voor het innen van de belastingen, de opstelling van de begroting en de uitvoering ervan – en het parlement – dat via de voorafgaande goedkeuring en controle van de uitgaven democratische legitimatie verleent aan de doelen waartoe het geld wordt uitgegeven – vormt daarbij het middelpunt.

Het nationale begrotingsbeleid is echter niet langer enkel een puur nationale aangelegenheid zoals bleek uit het vorige hoofdstuk. Dit is reeds in gang gezet met de totstandkoming van de EMU en de regels met betrekking tot de coördinatie van het nationaal economisch en begrotingsbeleid voor de instandhouding van een gezamenlijke munt. Het na de eurocrisis ontwikkelde versterkte kader voor Europees economisch en budgettair toezicht, heeft het toezicht op de nationale begroting verder gecentraliseerd, terwijl de besluitvorming over de begroting (tot nog toe) op nationaal niveau is en blijft gehandhaafd. Dit betekent dat de nationale budgettaire en economische beleidskeuzes steeds meer worden beïnvloed door de beslissingen die worden genomen in Europees verband. Om te kunnen beoordelen welke gevolgen het Europees economisch bestuur heeft voor de ruimte van het parlement om de besluitvorming over de begroting te kunnen beïnvloeden, de begroting vast te stellen en de regering te controleren, zal in dit hoofdstuk eerst de vraag worden beantwoord in hoeverre het versterkte Europese toezichtkader gevolgen heeft voor de wijze waarop de begroting tot stand komt en de wijze waarop over de begroting wordt besloten. In hoofdstuk 6 staat de vraag centraal in hoeverre het Europees economisch bestuur de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting beïnvloedt.

In paragraaf 5.2 zal ik ingaan op de vraag in hoeverre de regels met betrekking tot het Europees economisch en budgettair toezicht het wettelijk kader inzake de totstandkoming van de begroting hebben gewijzigd en welke invloed dit heeft op de wijze waarop de begroting tot stand komt. De Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet HOF) implementeert de Europese begrotingsregels, waaronder de regel van begrotingsevenwicht zoals neergelegd in het *Fiscal Compact*. Daarnaast codificeert de Wet HOF de uitgangspunten

van het Nederlandse begrotingsbeleid. Tevens is uit de Wet HOF af te leiden dat de Afdeling advisering van de Raad van State (Raad van State) is belast met het onafhankelijk begrotingstoezicht op de naleving van de Europese begrotingsregels op nationaal niveau. Hoe de rol van de Raad van State als onafhankelijke begrotingstoezichthouder in de begrotingscyclus is vormgegeven wordt besproken in paragraaf 5.3. Vervolgens sta ik in paragraaf 5.4 stil bij de gevolgen die het Europees economisch bestuur heeft voor de wijze waarop over de begroting wordt besloten.¹

5.2 WIJZIGINGEN IN HET NATIONAAL WETTELIJK KADER: DE WET HOF

5.2.1 Inleiding

In deze paragraaf zal ik achtereenvolgens kort stilstaan bij de Wet HOF en bij het daarin verankerde begrotingsbeleid en de Europese begrotingsregels, inclusief het correctiemechanisme. Verder wordt stilgestaan bij het *Fiscal Compact* en in hoeverre dit verdrag een eventuele inperking vormt voor de uitoefening van het budgetrecht. Hierna sta ik kort stil bij de implementatieverplichting uit het *Fiscal Compact* op grond waarvan de Europese begrotingsregels in de nationale wetgeving zijn verankerd en in hoeverre de Wet HOF aan deze verplichting voldoet.

5.2.2 Wet HOF

Aanleiding voor de inwerkingtreding van de Wet HOF is de verplichting tot het implementeren van de Europese begrotingsregels.² Daarnaast zijn in de Wet HOF ook de uitgangspunten van het nationale begrotingsbeleid opgenomen: het trendmatig begrotingsbeleid. Deze regels zijn van toepassing op de begroting van de algemene overheid. De Wet HOF is op 1 januari 2014 in werking getreden.³

Het doel van de Wet HOF is volgens de memorie van toelichting het creëren van een wettelijk instrumentarium voor het bereiken van houdbare overheidsfinanciën.⁴ De decentrale overheden vormen een onlosmakelijk onderdeel van de overheidsfinanciën. In de Wet HOF zijn daarom naast begrotingsregels voor de algemene overheid bepalingen opgenomen ten aanzien van de bijdrage die decentrale overheden dienen te leveren aan het bereiken en vasthouden van houdbare overheidsfinanciën. De bepalingen die betrekking hebben op de decentrale overheden zal ik in dit hoofdstuk

1 Zie ook het in bijlage 1 opgenomen stroomschema dat aantoont hoe de verschillende besluitvormingsprocedures op EU-niveau en nationaal niveau met elkaar samenhangen.

2 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 2 en 3.

3 Wet van 11 december 2013 inzake houdbare overheidsfinanciën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën), *Stb.* 2013, 531.

4 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 416, nr. 3.

niet bespreken, omdat deze bepalingen niet direct van invloed zijn op de besluitvorming met betrekking tot de nationale begroting.⁵ Bij de bespreking van de bepalingen in de Wet HOF zal ik mij dan ook beperken tot artikel 2 uit deze wet die de nationale en Europese begrotingsregels vastlegt. In de leden 1 en 2 is het trendmatig begrotingsbeleid verankerd. De leden 3 tot en met 8 verankeren de Europese begrotingsregels. Artikel 1 Wet HOF behelst definities en de artikelen 3 tot en met 9 Wet HOF hebben betrekking op de decentrale overheden.

5.2.3 Trendmatig begrotingsbeleid

Artikel 2 lid 1 Wet HOF stelt dat de Minister van Financiën een trendmatig begrotingsbeleid voert met betrekking tot de uitgaven en de ontvangsten van de Rijksdienst en de sociale fondsen. De verankering van het nationale begrotingsbeleid volgt in reactie op de in de Tweede Kamer aangenomen motie Harbers en Blanksma-van den Heuvel uit 2010.⁶ De Minister van Financiën heeft ervoor gekozen om het begrotingsbeleid te verankeren in een aparte wet en niet in de Comptabiliteitswet, waar de motie naar verwijst. De minister geeft hiervoor geen expliciete reden maar laat de mogelijkheid open om de begrotingsregels later eventueel te integreren in de Comptabiliteitswet.⁷

Volgens artikel 2 lid 2 Wet HOF wordt het trendmatig begrotingsbeleid gevoerd:

- 1) *met inachtneming van vaste uitgavenkaders;*
- 2) *met inachtneming van het uitgangspunt van automatische stabilisatie voor de belastingontvangsten en sociale premies; en*
- 3) *op basis van de meerjarencijfers en de macro-economische ramingen van de relevante variabelen van het CPB.*

Het kabinet heeft ervoor gekozen om alleen de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid in de Wet HOF neer te leggen. De gedetailleerde begrotingsregels worden niet in de wet vastgelegd maar per kabinetsperiode bepaald en neergelegd in het regeerakkoord, zoals hiervoor ook het geval was,⁸ omdat de concrete uitwerking afhangt van de budgettaire situ-

5 De bepalingen aangaande de decentrale overheden hebben overigens in de plenaire parlementaire debatten over de Wet HOF vrijwel alle aandacht gekregen omdat deze bepalingen controversiëler werden geacht. Zie onder andere *Handelingen II* 2013/14, 33 416, nr. 75, item 41 en *Handelingen I* 2013/14, 33 416, nr. 10, item 13.

6 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 565, nr. 4.

7 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 670, nr. 9, p. 17 (Notaoverleg over hoofdlijnennotitie modernisering Comptabiliteitswet). Een reden hiervoor kan zijn dat de Comptabiliteitswet alleen formele regels bevat omtrent het begrotingsbeleid en geen materiële regels. Dit zou veranderen door het opnemen van dergelijke materiële regels in de Comptabiliteitswet.

8 Zie paragraaf 2.11.1.1.

atie en de wensen van het kabinet en de nodige flexibiliteit zo gehandhaafd blijft. Bovendien gaat het volgens de Minister van Financiën om bestuurlijke regels die gelden binnen het kabinet en waar de Tweede Kamer het kabinet ook aan kan houden. Het is volgens de minister daarom niet nodig dit wettelijk te regelen.⁹ Hoewel de Wet HOF enkel de uitgangspunten van het begrotingsbeleid bevat, wordt hiermee gebroken met de bestaande praktijk omdat de nationale (en Europese) begrotingsregels een wettelijke basis krijgen.

5.2.4 Europese begrotingsregels

Met het ondertekenen van het *Fiscal Compact* heeft Nederland zich gebonden aan de inhoudelijke verplichting om een begroting te hebben die in evenwicht is. Nederland dient tevens een correctiemechanisme in te stellen dat afwijkingen van dit begrotingsevenwicht automatisch corrigeert (artikel 3 lid 1 *Fiscal Compact*).¹⁰ Uit artikel 3 lid 2 *Fiscal Compact* volgt verder dat Nederland is gebonden aan een procedurele verplichting om deze regel te verankeren in de nationale (Grond)wet. Daarnaast eist artikel 5 Richtlijn 2011/85/EU dat elke lidstaat beschikt over ‘voor hem specifieke cijfermatige begrotingsregels’ die de uit het VWEU voortvloeiende verplichtingen ‘doeltreffend bevorderen’. Het *Europluspact* houdt daarnaast het vereiste in dat de lidstaat beschikt over begrotingsregels die de Europese begrotingsregels omzetten in nationale wetgeving. De lidstaat is vrij om te bepalen op welke manier deze regel wordt verankerd op nationaal niveau en in welke vorm deze regel wordt gegoten.¹¹

Het *Fiscal Compact* houdt een verscherping in van de regel van begrotingsevenwicht zoals neergelegd in het Stabiliteits- en Groeipact en eist dat er een correctiemechanisme wordt ingesteld op nationaal niveau. Bovendien behelst het *Fiscal Compact* een strenge implementatieverplichting die kan worden afgedwongen door het Hof van Justitie (zie paragraaf 5.2.8). Om deze redenen zou het *Fiscal Compact* leidend moeten zijn bij de implementatie van de Europese begrotingsregels terwijl tegelijkertijd rekening wordt gehouden met de eisen uit het *Europluspact* en Richtlijn 2011/85/EU.

9 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 5 en *Kamerstukken II* 2013/14, 33 670, nr. 9, p. 17 en 18. In de hoofdlijnennotie modernisering van de Comptabiliteitswet was aanvankelijk een voorstel opgenomen tot het opnemen van de begrotingsregels en regels inzake begrotingsplafonds in de nieuwe Comptabiliteitswet. Hier heeft de minister bij nader inzien toch vanaf gezien om in de hoofdtekst genoemde redenen. Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 670, nr. 1, p. 7.

10 Of, en in hoeverre, het *Fiscal Compact* en de regel van begrotingsevenwicht een beperking betekenen van de autonomie van de begrotingswetgever: zie paragraaf 5.2.7.

11 Conclusies van de Europese Raad van 24 en 25 maart 2011: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/120299.pdf. In de bijlage (vanaf p. 13) is het *Europluspact* opgenomen.

5.2.5 Artikel 2 lid 3 Wet HOF: een verwijzing naar de Europese begrotingsregels

In artikel 2 lid 3 Wet HOF is neergelegd dat het trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd met inachtneming van de Europese begrotingsregels die zijn uitgewerkt in sub a tot en met d. Artikel 2 lid 3 Wet Hof luidt als volgt:

3. *Het voeren van het trendmatig begrotingsbeleid geschiedt voorts:*
 - a. *met inachtneming van:*
 - i. *de geldende MTO voor het structureel EMU-saldo;*
 - ii. *de binnen de Europese Unie geldende norm voor het feitelijk EMU-saldo;*
 - iii. *de binnen de Europese Unie geldende norm voor de feitelijke EMU-schuld;*
 - b. *met inachtneming van de binnen de Europese Unie vastgestelde procedures voor het respecteren van de onder a genoemde elementen;*
 - c. *rekening houdend met de door een van de instellingen van de Europese Unie aan de lidstaat Nederland gegeven aanbevelingen voor het respecteren van de onder a bedoelde MTO en normen, en*
 - d. *rekening houdend met de nationale normen en internationale normen voor het meerjarig geprognosticeerde feitelijk EMU-saldo.*

Het kabinet heeft ervoor gekozen om geen cijfermatige (Europese) begrotingsregels op te nemen in de Wet HOF maar enkel te verwijzen naar de betreffende Europese normen en de landenspecifieke middellange termijn-doelstelling. De reden die het kabinet daarvoor geeft is gelijklopend aan het argument dat het kabinet aandraagt voor waarom zij geen specifieke begrotingsregels wil opnemen in de wet: een algemene verwijzing voorkomt dat eventuele toekomstige wijzigingen in het Stabiliteits- en Groeipact zouden moeten leiden tot een wetswijziging.¹²

5.2.5.1 Regels Stabiliteits- en Groeipact zijn leidend

Het kabinet neemt de begrotingsafspraken zoals neergelegd in het Stabiliteits- en Groeipact als uitgangspunt voor de verankering van de begrotingsregels in de Wet HOF. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 lid 3 Wet HOF wordt gesteld dat 'expliciet' wordt verwezen naar 'de Europese normen van het Stabiliteits- en Groeipact voor het structurele EMU-saldo, het feitelijke EMU-saldo en de feitelijke schuld'.¹³ Hiermee kan volgens het kabinet worden volstaan, omdat de eisen uit het Stabiliteits- en Groeipact nauw aansluiten bij de regel uit het *Fiscal Compact*.¹⁴ Dit klopt en het *Fiscal Compact* verwijst ook naar het Stabiliteits- en Groeipact. Maar het *Fiscal Compact* bevat daarnaast wel een lichte aanscherping van de regel voor het structureel EMU-saldo zoals neergelegd in het Stabiliteits- en Groeipact door

12 *Kamerstukken II 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 6.*

13 *Kamerstukken II 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 29.*

14 *Kamerstukken II 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 6.*

de ondergrens voor de structurele middellange termijn-doeltelling te stellen op -0,5% in plaats van -1% zoals is neergelegd in het Stabiliteits- en Groei-pact.¹⁵ Het is dan ook de vraag of hiermee wordt voldaan aan het vereiste uit artikel 3 lid 2 *Fiscal Compact* om 'de in lid 1 vastgestelde regels' te verankeren in het nationale recht. Echter nadat artikel 2 lid 3 sub a onder i Wet HOF bij nota van wijziging is gewijzigd kan dit artikel met een algemene verwijzing naar 'de geldende MTO voor het structureel EMU saldo' zo worden geïnterpreteerd dat zowel verwezen wordt naar de standaard uit het Stabiliteits- en Groei-pact als het buiten de kaders van het EU-recht gesloten *Fiscal Compact*.¹⁶

De normen uit artikel 2 lid 3 sub a onder ii en iii Wet HOF verwijzen vervolgens naar de normen voor het begrotingstekort en de overheidsschuld zoals neergelegd in het Protocol nr. 12 bij het VWEU en in het Stabiliteits- en Groei-pact. Sub b en c verwijzen naar de procedures uit het Stabiliteits- en Groei-pact voor het respecteren van de normen, en eventuele aanbevelingen gericht aan Nederland. Sub d verwijst naar de verplichting om te voldoen aan de op nationaal en internationaal niveau vastgestelde normen voor het meerjarig feitelijk EMU-saldo. In de artikelsgewijze toelichting wordt het voorbeeld genoemd van het hanteren van een signaalwaarde door het kabinet.¹⁷

5.2.6 Correctiemechanisme

In de leden 4 tot en met 8 van artikel 2 Wet HOF is het correctiemechanisme uitgewerkt. Volgens artikel 3 lid 2 *Fiscal Compact* houdt de regel van begrotingsevenwicht namelijk niet alleen in dat er sprake moet zijn van een begrotingssituatie van evenwicht of overschot dat tot uiting komt in de landenspecifieke middellange termijn-doelstelling, maar ook dat er een mechanisme in werking dient te treden dat garandeert dat afwijkingen van de

15 Zie paragraaf 4.3.3.3.

16 Hierbij lijkt de regering in de nota van wijziging (*Kamerstukken II 2012/13*, 33 416, nr. 9) tegemoet te komen aan het commentaar van Reestman op het aanvankelijk wetsvoorstel (Reestman 2013b). Volgens de auteur was het onduidelijk naar welke norm het MTO uit sub a verwees; de algemene norm uit het SGP of de norm zoals vastgelegd in het *Fiscal Compact*. In het aanvankelijke wetsvoorstel werd enkel verwezen naar: 'de MTO voor het structureel EMU-saldo' (*Kamerstukken II 2012/13*, 33 416, nr. 2).

17 *Kamerstukken II 2012/13*, 33 416, nr. 3, p. 29. Tot voor kort werd door het kabinet een signaal marge gehanteerd. Dit hield in dat als met meer dan 1% werd afgeweken van het in het regeerakkoord (Startnota) vastgestelde uitgavenkader, er uitgavenbepurende maatregelen dienden te worden genomen: een zogenoemd bijsturingmoment. Na het advies van de SBR, dat oordeelde dat de signaal marge geen toegevoegde waarde had, omdat de signaalwaarde in de praktijk samenvalt met de 3%-norm en dat deze 3%-norm uiteindelijk bepalend bleek voor het sluiten van een begrotingsakkoord, heeft het in 2012 aangetreden kabinet besloten de signaal marge los te laten en is deze dan ook niet opgenomen in de begrotingsregels. Een aanscherping van de signaal marge zou volgens de Studiegroep overigens ook geen toegevoegde waarde hebben. Zie SBR, 'Stabiliteit en Vertrouwen', veertiende rapport 2012.

middellange termijn doelstelling 'automatisch' worden gecorrigeerd (artikel 3 lid 1 sub e *Fiscal Compact*) door middel van het opstellen van een correctieplan.¹⁸ In uitzonderlijke omstandigheden mogen lidstaten afwijken van de geldende middellange termijn doelstelling zonder dat het correctiemechanisme in werking treedt (artikel 3 lid 2 onder c *Fiscal Compact*) – de zogenoemde ontsnappingsclausule. Wanneer de 'uitzonderlijke omstandigheid' en het beroep op de ontsnappingsclausule vervalt, dient het correctiemechanisme alsnog te worden geactiveerd en dient er een correctieplan te worden opgesteld.¹⁹

Artikel 3 lid 2 *Fiscal Compact* vermeldt daarnaast dat de 'prerogatieven van de nationale parlementen ten volle worden geëerbiedigd' in dergelijke correctiemechanismen. De onafhankelijke toezichthoudende organen geven daarnaast een oordeel over de inwerkingtreding van de omstandigheden waaronder het correctiemechanisme in werking treedt, de voortgang van de correctieplannen en de inwerkingtreding, verlenging en afsluiting van de ontsnappingsclausules.²⁰ Verankering van het correctiemechanisme vindt plaats op basis van de door de Commissie opgestelde gemeenschappelijke beginselen.²¹ Deze gemeenschappelijke beginselen hebben ook betrekking op de taak en onafhankelijkheid van de instellingen die op nationaal niveau verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de regel van begrotingsevenwicht en omvatten de essentiële functies die deze instanties in ieder geval zouden moeten uitoefenen.

Over het correctiemechanisme is het volgende opgenomen in de Wet HOF. Volgens de Wet HOF worden er door de betreffende minister 'adequate uitgavenbeperkende en/of inkomstenverhogende' maatregelen genomen als door de Minister van Financiën wordt vastgesteld dat het gevoerde trendmatig begrotingsbeleid niet leidt tot het respecteren van de normen of aanbevelingen zoals neergelegd in het derde lid van artikel 2 Wet HOF (artikel 2 lid 4 Wet HOF). Deze 'adequate uitgavenbeperkende en/of inkomstenverhogende' maatregelen worden in ieder geval genomen als 'de daartoe bevoegde instelling van de Europese Unie', waarmee bedoeld wordt op de Raad, tot het oordeel komt dat het gevoerde begrotingsbeleid van Nederland niet leidt tot het respecteren van de vastgestelde middellange termijn doelstelling voor het structurele EMU-saldo en het hiertoe een aanbeveling doet. In het geval dat de Raad een significante afwijking constateert van het structurele tekort, dienen de corrigerende maatregelen qua budgettaire omvang en qua tijd in overeenstemming te zijn met de aanbeveling van de Raad (artikel 2 lid 5 Wet HOF). De maatregelen die worden genomen ter uitvoering van de aanbeveling van de Raad worden vervolgens door de Minister van Financiën opgenomen in een herstelplan. Dit plan wordt, na advies van de

18 COM(2012) 342 final, p. 4 (Gemeenschappelijke beginselen).

19 COM(2012) 342 final, p. 4 (Gemeenschappelijke beginselen).

20 Bijlage bij COM (2012)342 final, beginsel 7 (Gemeenschappelijke beginselen).

21 COM(2012) 342 final (Gemeenschappelijke beginselen).

Raad van State (artikel 2 lid 8 Wet HOF), in een budgettaire nota aangeboden aan de Staten-Generaal (artikel 2 lid 6 Wet HOF). De Staten-Generaal wordt in ieder geval jaarlijks in de Miljoenennota geïnformeerd over de uitvoering van dit herstelplan (artikel 2 lid 7 Wet HOF).

Overigens waren ten tijde van de opstelling van de memorie van toelichting, waarover de Raad van State heeft geadviseerd, de gemeenschappelijke beginselen nog niet gepubliceerd door de Commissie. Nadat deze beginselen zijn verschenen, is artikel 2 lid 5 Wet HOF aangepast en zijn de leden 6 tot en met 8 toegevoegd aan artikel 2 Wet HOF om deze principes wettelijk te verankeren. Ook is de memorie van toelichting aangepast om aan te geven hoe in de Wet HOF wordt voldaan aan de beginselen van de Commissie. De Raad van State heeft over deze wijzigingen niet meer geadviseerd.²²

Met de verplichting in de Wet HOF voor de Minister van Financiën om een herstelplan op te stellen als de Raad een significante afwijking van het structureel tekort constateert wordt een nieuwe procedure in de begrotingscyclus geïntroduceerd. Vervolgens bestaat de verplichting om deze nota aan te bieden aan de Kamers en de Kamers jaarlijks te informeren over het herstelplan alsook om hierover advies te vragen aan de Raad van State.

5.2.6.1 *Ontsnappingsclausule*

De gemeenschappelijke beginselen van de Commissie laten het aan de lidstaten over of zij in het correctiemechanisme ook iets opnemen over (het toepassen van) de ontsnappingsclausule, en dus over de vraag wanneer het correctiemechanisme wordt opgeschort.²³ Volgens de gemeenschappelijke beginselen dient de lidstaat daarbij aan te sluiten bij het begrip ‘uitzonderlijke omstandigheden’ zoals neergelegd in het *Fiscal Compact* en het Stabi-
liteits- en Groeipact, maar het staat de lidstaat vrij om dit zelf te definiëren.²⁴

In de Wet HOF wordt echter niets bepaald over een ontsnappingsclausule.²⁵ Dit betekent dat de Wet HOF het uiteindelijk aan de Raad, op aanbeveling van de Commissie, overlaat om te bepalen of het correctiemechanisme in werking treedt. De wetgever ziet hier geen rol weggelegd voor de regering of het parlement.²⁶

22 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 416, nr. 4, p. 4.

23 Zie ook artikel 6 Richtlijn 2011/85/EU.

24 COM(2012) 342 final, p. 3 en 4 (Gemeenschappelijke beginselen).

25 Nederland is naast Cyprus de enige verdragsluitende lidstaat die geen ontsnappingsclausule heeft opgenomen in het correctiemechanisme. Zie Burret & Schnellenbach, p. 10.

26 In enkele verdragsluitende landen is wel een rol weggelegd voor de regering of het parlement. Zo treedt de ontsnappingsclausule in Italië en Spanje pas in werking als het parlement hiermee heeft ingestemd. Zie Burret & Schnellenbach, p. 14-18 (tabel 4).

Doordat de regering ervoor heeft gekozen om geen (verwijzing naar de) ontsnappingsclausule op te nemen in de Wet HOF wordt de regel van begrotingsevenwicht en specifiek het correctiemechanisme niet geheel overgenomen in de Wet HOF. Toepassing van het correctiemechanisme is immers afhankelijk van de vraag of er sprake is van 'uitzonderlijke omstandigheden'. Volgens de regering is het opnemen van een ontsnappingsclausule echter overbodig: in de Wet HOF wordt immers volledig aangesloten bij de Europese definities en vaststellingen.²⁷ Dit komt niet ten goede aan de zichtbaarheid en transparantie van de toepassing van de regel, een doel dat niet alleen ten grondslag ligt aan het *Fiscal Compact*, maar ook aan de Wet HOF.²⁸ De (toepassing van de) regel van begrotingsevenwicht is nu deels in nationale wetgeving neergelegd en deels in internationale en Europese regelgeving; het correctiemechanisme heeft een basis in de nationale wetgeving, omdat de Wet HOF immers eist dat er een herstelplan wordt ingediend. De ontsnappingsclausule op basis waarvan kan worden besloten om het correctiemechanisme tijdelijk op te schorten is daarentegen in internationale en Europese regelgeving neergelegd.²⁹

Volgens de gemeenschappelijke beginselen van de Commissie dient de ontsnappingsclausule in hoge mate overeen te komen met de principes over de toepassing van de ontsnappingsclausules waarover op EU-niveau overeenstemming is bereikt.³⁰ Gelet hierop, en gelet op de formulering van artikel 2 Wet HOF, had de regering er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om een bepaling op te nemen in de Wet HOF waarin verwezen wordt naar de ontsnappingsclausule. Er zou dan kunnen worden verwezen naar de definities inzake 'uitzonderlijke omstandigheden' zoals neergelegd in het *Fiscal Compact* en het Stabiliteits- en Groeipact. Dit had de transparantie en de zichtbaarheid van de toepassing van het correctiemechanisme kunnen vergroten. Bovendien zou het opnemen van een ontsnappingsclausule in de Wet HOF ook houvast kunnen bieden aan de Raad van State bij de beoordeling of deze clausule van toepassing is (zie hierover paragraaf 5.3). Volgens het *Fiscal Compact* is het immers een taak van de nationale onafhankelijke begrotingstoezichthouder om een oordeel te geven over het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden en het al dan niet toepassen van de ontsnappingsclausule.

27 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 10.

28 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 2.

29 Artikel 126 lid 2 onder a VWEU en uitgewerkt in artikel 2 lid 1 gewijzigde Verordening (EG) 1467/97 en artikel 3 lid 1 sub c *Fiscal Compact*. Dit doet overigens niet af aan het feit dat ook deze internationale en Europese regelgeving deel uitmaken van de nationale rechtsorde.

30 COM(2012) 342 final, p. 4 (Gemeenschappelijke beginselen).

5.2.7 Het *Fiscal Compact* en de Wet HOF: een inperking van het budgetrecht?

De toepassing van het correctiemechanisme wordt in de Wet HOF geheel uitbesteed aan de EU-instellingen.³¹ De Raad bepaalt niet alleen of sprake is van een significante afwijking die gecorrigeerd dient te worden, maar ook wat de budgettaire omvang en het tijdpad van deze corrigerende maatregelen dienen te zijn en of er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden die een afwijking rechtvaardigen. Daarbij voldoet de regering waarschijnlijk wel aan de eisen zoals deze worden gesteld aan het correctiemechanisme in het *Fiscal Compact* en de gemeenschappelijke beginselen van de Commissie, hoewel dit uiteindelijk wordt beoordeeld door het Hof van Justitie (artikel 8 *Fiscal Compact*).³²

Dit doet de vraag rijzen of (de activering van) het correctiemechanisme zoals opgenomen in de Wet HOF implicaties heeft voor het budgetrecht van het parlement. Dit hangt mede af van de vraag of het herstelplan bindend is voor de begrotingswetgever. Mocht dit het geval zijn dan zou dit inderdaad implicaties kunnen hebben voor het budgetrecht van het parlement. De Minister van Financiën is volgens artikel 2 lid 5 Wet HOF verplicht om de aanbeveling van de Raad qua budgettaire omvang en tijd over te nemen in het herstelplan. Daarbij is de minister overigens vrij om te bepalen welke inhoudelijke maatregelen er worden genomen, al dient de minister wel rekening te houden met de in het Europees Semester geformuleerde aanbevelingen en beslissingen. Wanneer het parlement gebonden zou zijn aan het voorstel van de Minister van Financiën bij het vaststellen van de begroting dan verliest het parlement deels de autonomie om in laatste instantie over de begroting te beslissen.

Volgens de memorie van toelichting kan bij het opstellen van de begrotingen niet worden afgeweken van het herstelplan. Het herstelplan is bindend voor de begrotingen die vallen in de periode waarin de correctie plaatsvindt.³³ Daarmee zou het herstelplan dus ook bindend zijn voor het parlement. Net als Reestman ben ik van mening dat het herstelplan dat de Minister van Financiën opstelt het parlement niet direct kan binden. Het herstelplan is immers een besluit van het kabinet neergelegd in een budgettaire nota waarin een wijziging van de begroting of van andere onderliggende wetten wordt aangekondigd.³⁴ Het parlement kan besluiten om bij het vaststellen van de begroting of de onderliggende wetten het herstelplan over te nemen dan wel om ervan af te wijken. Hoewel het parlement niet zijn autonomie verliest om in laatste instantie te beslissen over de te nemen maatregelen, zowel qua inhoud, de budgettaire omvang en het tijdpad, wordt deze

31 Reestman 2013c, p. 487.

32 Zie paragraaf 5.2.8.

33 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 9.

34 Reestman 2013a, p. 23.

wel ingeperkt. De besluitvorming over de begroting wordt immers sterk ingekaderd door de aanbevelingen van de Raad.

Daarnaast is het relevant om de vraag te stellen of het *Fiscal Compact* als zodanig implicaties heeft voor het budgetrecht van het parlement. Het *Fiscal Compact* legt zowel de verplichting op om de regel van begrotingsevenwicht te respecteren als ook om deze regel te verankeren in nationale wetgeving. Naar de letter lijkt het verdrag niet in strijd te zijn met het budgetrecht zoals neergelegd in artikel 105 Grondwet. Het staat het parlement immers vrij om de uitgaven te autoriseren en in het verlengde daarvan invloed uit te oefenen op de beleidskeuzes zoals deze zijn gemaakt in de begroting en om de uitgaven te controleren. Het *Fiscal Compact* legt een resultaatsverplichting op zonder de lidstaten voor te schrijven hoe deze verplichting dient te worden bereikt. Volgens de restrictieve uitleg van artikel 91 lid 3 Grondwet is dit verdrag dan ook niet in strijd met artikel 105 Grondwet.³⁵ Dit wil echter niet zeggen dat het *Fiscal Compact* geen invloed heeft op de autonomie van de begrotingsautoriteiten en het parlement in het bijzonder. Deze wordt namelijk wel ingeperkt nu de nationale begrotingsautoriteiten de keuze wordt ontnomen om zelf te bepalen welke begrotingspolitiek er wordt gevoerd.³⁶ Dat uit de EU-verdragen en het Stabiliteits- en Groeipact ook al een dergelijke verplichting volgt doet hieraan niet af.³⁷ Ook de regels uit het Stabiliteits- en Groeipact hebben immers tot gevolg dat de begrotingspolitiek op EU-niveau wordt bepaald.

Zoals Warmelink bepleit kunnen de indirecte gevolgen van deze Europese begrotingsregels dus aanzienlijke consequenties hebben voor de begrotingsautonomie van de begrotingsautoriteiten.³⁸ Het uitgavenpatroon van de overheid wordt begrensd waardoor ook het nemen van bepaalde maatregelen wordt ingekaderd. Dit is des te meer het geval nu ook de coördinatie van het economisch beleid aanzienlijk is aangehaald. Hierdoor wordt de

35 Zie Warmelink 2013, p. 48, Reestman 2013a, p. 24 en 25 en Diamant & Van Emmerik 2013, p. 110 en 111. Het verdrag is met een gewone meerderheid goedgekeurd door het parlement, zonder toepassing van de procedure van artikel 91 lid 3 Grondwet.

36 Van Rossem 2013, p. 51. Van Rossem betoogt dat het feit dat aan de begrotingsautoriteiten de keuze wordt ontnomen om zelf te bepalen welke begrotingspolitiek er wordt gevoerd, raakt aan de democratie. De auteur beargumenteert dat artikel 105 Grondwet in essentie draait om democratie en democratische zeggenschap. Daarmee raakt dit verdrag aan de kern van artikel 105 Grondwet en had de procedure van artikel 91 lid 3 Grondwet moeten worden gevolgd bij de goedkeuring van dit verdrag door het parlement.

37 Dat het *Fiscal Compact* de begrotingsautonomie en de nationale soevereiniteit niet verder inperkt dan al het geval is in het kader van de EU-verdragen en het SGP was zowel voor het Duitse *Bundesverfassungsgericht* als het Franse *Conseil Constitutionnel* een van de voornaamste argumenten om het *Fiscal Compact* niet in strijd te verklaren met de respectievelijk Duitse en Franse Grondwet. Zie respectievelijk BverfG 12 september 2012, 2 BvR1390 en Conseil Constitutionnel 9 augustus 2012, Décision n° 2012-653 DC.

38 Warmelink 2013, p. 48.

manoeuvrerruimte voor de besluitvorming over de begroting op nationaal niveau binnen de gegeven marges verder beperkt.³⁹

5.2.8 Implementatieverplichting artikel 3 lid 2 *Fiscal Compact*

Als laatste sta ik stil bij de vraag of de Wet HOF voldoet aan de procedurele implementatieverplichting uit het *Fiscal Compact*. Artikel 3 lid 2 *Fiscal Compact* eist dat de regel van begrotingsevenwicht inclusief het correctiemechanisme, zoals neergelegd in artikel 3 lid 1 *Fiscal Compact*, in nationale wetgeving wordt geïmplementeerd. Dit dient te gebeuren ‘middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen of door andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen’. Deze implementatieverplichting is tweeledig. Naast de vraag of de regel van begrotingsevenwicht en het correctiemechanisme correct zijn geïmplementeerd in de Wet HOF is het de vraag of de Wet HOF, een wet in formele zin, wel voldoende ‘bindend en permanent’ is.

Dit wordt in laatste instantie beoordeeld door het Hof van Justitie. In artikel 8 *Fiscal Compact* is een handhavingsmechanisme neergelegd om te verzekeren dat de lidstaten de regel van begrotingsevenwicht, inclusief het correctiemechanisme, correct implementeren in nationale wetgeving. Volgens artikel 8 *Fiscal Compact* stelt de Commissie ‘te gelegener tijd’ een verslag op waarin zij een oordeel geeft of de lidstaat artikel 3 lid 2 *Fiscal Compact* correct heeft nageleefd. Mocht de Commissie tot het oordeel komen dat de lidstaat artikel 3 lid 2 niet heeft nageleefd dan zal een verdragsluitende lidstaat een zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie (artikel 8 lid 1 *Fiscal Compact*). Los van het verslag van de Commissie kan een verdragsluitende lidstaat een zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie als het van mening is dat de betreffende lidstaat de verplichting niet nakomt (artikel 8 lid 2 *Fiscal Compact*).

In de literatuur is overigens de vraag opgeworpen hoe ver de rechtsmacht van het Hof van Justitie reikt in dit kader. Is het Hof van Justitie alleen bevoegd om te oordelen over de procedurele implementatieverplichting, dus over de vraag of de regel van begrotingsevenwicht voldoende ‘bindend en permanent’ is verankerd zodat ‘volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen’ is gegarandeerd, of is het Hof van Justitie ook bevoegd te oordelen of de lidstaat zich houdt aan de materiële regel van begrotingsevenwicht?⁴⁰ Dat het Hof van Justitie ook een inhoudelijk oordeel geeft over de vraag of de begroting van de betreffende lidstaat voldoet aan de regel van begrotingsevenwicht lijkt niet de bedoeling van de verdragspartijen te zijn geweest. Zoals Cuyvers en Borger beargu-

39 Zie verder paragraaf 5.4.

40 Volgens Craig houdt een oordeel van het Hof van Justitie EU over de institutionele verankering van de regel in nationale regelgeving tegelijkertijd ook een oordeel in over de substantiële verankering van de regel van begrotingsevenwicht. Craig 2012, p. 237. Anders zie Peers 2012, p. 419 en Cuyvers & Borger 2012, p. 387, noot 133.

menteren bepaalt het Hof van Justitie echter uiteindelijk zelf of zij hier een oordeel over geeft, afhankelijk van hoe zij artikel 8 *Fiscal Compact* interpreteert.⁴¹

De auteurs sluiten niet uit, mede in het licht van eerdere jurisprudentie van het Hof van Justitie, dat het Hof zich zal uitspreken over de vraag in hoeverre een lidstaat voldoet aan de materiële begrotingsregel. De vraag is echter of het Hof van Justitie zich uiteindelijk wel zou willen buigen over een dergelijk vraagstuk dat de nodige beoordelingsruimte met zich meebrengt en dat bovendien raakt aan nationale bevoegdheden. Mij lijkt die kans zeer klein.

5.2.8.1 Interpretaties van de procedurele implementatieverplichting

In de literatuur en de rechtspraak worden verschillende interpretaties aan de implementatiebepaling gegeven. Twee interpretaties van de implementatieverplichting zijn daarbij leidend.⁴²

Volgens de eerste interpretatie is het eerste gedeelte van de zin leidend. Verankering dient te geschieden ‘middels bindende en permanente bepalingen’ – dit wil zeggen dat de bepaling sowieso bindend dient te zijn voor de begrotingswetgever. Dit kan via constitutionele bepalingen en als alternatief via ‘andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen’.

In de tweede interpretatie kan het eerste gedeelte van de zin ‘middels bindende en permanente bepalingen, bij voorkeur constitutionele’ als alternatief worden gezien voor het tweede gedeelte van de zin ‘of door andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen’. Het eerste gedeelte van de zin slaat dan op voor de begrotingswetgever bindende (eventueel grondwettelijke) wetgeving. Het tweede gedeelte van de zin kan echter op verschillende manieren worden geïnterpreteerd.⁴³ Volgens Craig kan een lidstaat hier al aan voldoen als de regel van begrotingsevenwicht tijdens de begrotingsprocedures in acht wordt genomen, zelfs zonder dat dit is neergelegd in een wet of in de grondwet.⁴⁴ Reestman wijst er echter op dat gelet op eerdere versies van de tekst van het *Fiscal Compact* duidelijk bedoeld werd op verankering van de regel van begrotingsevenwicht in nationale wetgeving én dat deze wetgeving de begrotingswetgever bindt. De bepaling zou daarom een bovenwettelijke gelding moeten hebben (niet per se zijnde een grondwettelijke bepaling).⁴⁵ Het *Conseil Constitutionnel* kiest weer voor een andere benadering: de Franse rechter is van oordeel dat de implementatieverplichting uit het *Fiscal Compact* ziet op de verankering van de regel van begrotingseven-

41 Cuyvers & Borger 2012, p. 387.

42 Zie bijvoorbeeld Reestman 2013c en Diamant & Van Emmerik 2014.

43 Zie Reestman 2013c, p. 494-495.

44 Craig 2012, p. 237.

45 Reestman 2013c, p. 494.

wicht in nationale wetgeving, maar stelt dat deze wetgeving de nationale begrotingswetgever niet hoeft te binden.⁴⁶

5.2.8.2 Procedurele implementatieverplichting en de Wet HOF

Hoewel het uiteindelijk aan het Hof van Justitie is of wordt voldaan aan de implementatieverplichting uit artikel 3 lid 2 *Fiscal Compact* en er overigens van de hand van de Commissie nog geen verslag is verschenen over de implementatie van de regel in de verschillende nationale wetten, kan er gelet op de Nederlandse context wel het een en ander over worden gezegd.

Ten eerste kan worden opgemerkt dat als de regel van begrotingsevenwicht in de Grondwet zou zijn verankerd hiermee, naar alle waarschijnlijkheid, gelet op de bedoeling van de verdragspartijen en de mogelijke interpretaties van de implementatieverplichting, wordt voldaan aan de procedurele implementatieverplichting van artikel 3 lid 2 *Fiscal Compact*. Verankering in de Grondwet lag overigens, met name gelet op de implementatietermijn, niet voor de hand. De amendementsprocedure (artikel 137 Grondwet) maakt het lastig de Grondwet (binnen korte tijd) te wijzigen. Het zou niet haalbaar zijn om de regel van begrotingsevenwicht binnen de gestelde termijn van een jaar te verankeren in de Grondwet.⁴⁷

Ten tweede kan worden opgemerkt dat de Wet HOF de begrotingswetgever niet bindt. De Wet HOF is een door de regering en parlement vastgestelde wet in formele zin (artikel 81 Grondwet). Dit wil zeggen dat een begrotingswet, tevens een wet in formele zin volgens artikel 81 Grondwet, de regel van begrotingsevenwicht eventueel zou kunnen schenden. Bovendien is de verplichting om de regel van begrotingsevenwicht te respecteren in de Wet HOF gericht aan de Minister van Financiën en niet aan de begrotingswetgever bij het vaststellen van de begroting.⁴⁸ Het is gelet op het feit dat de Wet HOF de begrotingswetgever niet bindt maar de vraag of de Wet HOF wel 'bindend en permanent' is. Anderzijds echter is het, gelet op de compensatiereguleer en het door de coalitiepartijen gesloten regeerakkoord, onwaarschijnlijk dat het parlement in de praktijk zal afwijken van het door de minister neergelegde uitgavenkader in de begroting.⁴⁹ Dit kan in de praktijk de uitwerking hebben dat het parlement zich (politiek) wel gebonden acht aan de regel van begrotingsevenwicht. Bovendien kan er, zo benadrukt ook de Raad van State, een disciplinerende werking uitgaan van het verankeren van deze regel in wetgeving.⁵⁰

46 Conseil Constitutionnel 9 augustus 2012, Décision n° 2012-653 DC.

47 Verankering van de regel van begrotingsevenwicht dient volgens het *Fiscal Compact* te geschieden binnen een jaar na inwerkingtreding van het verdrag. Het verdrag trad op 1 januari 2013 in werking.

48 Zie ook Reestman 2013a, p. 18.

49 Zie ook paragraaf 2.11.1.

50 *Kamerstukken II*, 33 416, nr. 4, p. 2. Zo ook Minister van Financiën Dijsselbloem tijdens de behandeling van het wetsvoorstel HOF, *Handelingen II* 2013/14, 33 416, nr. 75, item 41, p. 93.

Mocht het Hof van Justitie overigens oordelen dat de regel van begrotingsevenwicht niet 'bindend en permanent' is neergelegd in de nationale regelgeving, dan zou men kunnen betogen dat Nederland, ongeacht of de bepaling in de Nederlandse Grondwet wordt opgenomen, 'bindend en permanent' gebonden is aan de bepaling van begrotingsevenwicht. Internationale verdragen, zoals het *Fiscal Compact*, hebben namelijk als zodanig gelding in de Nederlandse rechtsorde, maken onderdeel uit van deze rechtsorde en binden de overheid aan de in het verdrag opgenomen normen.⁵¹

Een bijkomende vraag is echter of de regel van begrotingsevenwicht een 'ieder verbindende bepaling' is in de zin van artikel 93 en 94 Grondwet. Kan deze bepaling de rechter ertoe verplichten een begrotingswet buiten toepassing te laten als deze de inhoudelijke regel van begrotingsevenwicht schendt (artikel 94 Grondwet)? Een eerste vraag die gesteld moet worden, om deze vraag te beantwoorden, is of de bepaling van begrotingsevenwicht uit artikel 3 lid 1 *Fiscal Compact*, die immers apart is geformuleerd van de implementatieverplichting uit lid 2, als objectief recht kan functioneren.⁵² Beargumenteerd zou kunnen worden dat dit het geval is. Het *Fiscal Compact* bevat immers duidelijke normen over wat de regel inhoudt en hoe deze normen kunnen worden bereikt.⁵³ Het positief beantwoorden van de voorgaande vraag betekent echter nog niet dat de regel ook voor de rechter kan worden afgedwongen. Het is immers maar de vraag of de betreffende klager ook ontvankelijk is: beschermt de bepaling de belangen van de klager (relativiteitsvereiste)? Het ligt niet voor de hand direct aan te nemen dat de klager tegemoet komt aan dit vereiste, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen. Bijvoorbeeld wanneer het respecteren van de regel van begrotingsevenwicht direct verband houdt met de schending van fundamentele rechten. Ongeacht het antwoord op de vraag of de rechter de bepaling rechtstreeks kan toepassen en de klager ontvankelijk is, is het overigens moeilijk voor te stellen dat de rechter zich überhaupt zal willen buigen over (politieke) begrotingskwesities.⁵⁴ Daarbij moet echter wel de kanttekening worden gemaakt dat hoewel kan worden betoogd dat de Nederlandse begrotingswetgever 'bindend en permanent' gebonden is aan de regel van begrotingsevenwicht als uitvloeisel van het monistische stelsel – de begrotingswetgever ziet toe op de naleving van het verdrag – dit niet afdoet aan het feit dat het *Fiscal Compact* nu juist een verplichting in het leven lijkt te

51 Zie Fleuren 2004, p. 18-22. Aangenomen wordt bovendien dat verdragen in de normhiërarchie boven nationaalrechtelijke regels staan. Fleuren 2004, p. 338-339. Zo ook Reestman met betrekking tot het *Fiscal Compact* 2013a, p. 19-21.

52 HR 30 mei 1986, NJ 1986/66 m.nt. P.A. Stein (*Spoorwegstaking*) en HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928, NJ 2015/12 m.nt. E.A. Alkema (*Rookverbod*).

53 Zo ook Reestman 2013a, p. 19-20.

54 Deze alinea is gebaseerd op Diamant & Van Emmerik 2014, p. 259-260. Reestman stelt zich op het standpunt dat het geven van een oordeel over de regels van begrotingsevenwicht de 'pet' van de rechter te boven gaat. Reestman 2013a, p. 19-20.

roepen om de regel van begrotingsevenwicht daadwerkelijk op te nemen in nationale wetgeving.⁵⁵

Of met een wet in formele zin zal worden voldaan aan de implementatieverplichting van artikel 3 lid 2 *Fiscal Compact* is nog afwachten. Tot op heden is er zoals gezegd van de hand van de Commissie nog geen verslag verschenen over de door Nederland verankerde regel van begrotingsevenwicht in de Wet HOF.

5.2.9 Conclusie

De begrotingsregels werden voorheen neergelegd in het regeerakkoord. De Wet HOF breekt echter deels met deze praktijk door de uitgangspunten van het nationale begrotingsbeleid en de Europese begrotingsregels neer te leggen in nationale wetgeving. Bovendien introduceert de Wet HOF een nieuwe procedure in de nationale begrotingscyclus: mocht er een herstelplan worden opgesteld door de Minister van Financiën dan wordt dit plan opgenomen in een budgettaire nota en overgelegd aan de Kamers en wordt hier een advies over gegeven door de Raad van State. De toepassing van het correctiemechanisme wordt in de Wet HOF geheel uitbesteed aan de EU-instellingen.⁵⁶ De Raad bepaalt niet alleen of sprake is van een significante afwijking die gecorrigeerd dient te worden, maar ook wat de budgettaire omvang en het tijdpad van deze corrigerende maatregelen dienen te zijn en of er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden die een afwijking rechtvaardigen.

Hoewel de Wet HOF de begrotingsregels codificeert in nationale wetgeving, biedt deze wetgeving vooral kaders voor de vaststelling van de begroting – met welke regelgeving en afspraken rekening dient te worden gehouden – zonder daadwerkelijk cijfermatige begrotingsregels op te nemen. Het niet opnemen van cijfermatige begrotingsregels heeft als voordeel dat de Wet HOF niet hoeft te worden gewijzigd wanneer bijvoorbeeld de regels uit de verdragen of het Stabiliteits- en Groeipact veranderen. Nadeel is dat dit de zichtbaarheid van de begrotingsregels, een van de leidende gedachten achter de verplichting tot het verankeren van de Europese begrotingsregels op nationaal niveau, niet ten goede komt. De zichtbaarheid en disciplineerende kracht van de begrotingsregels kan echter worden bevorderd doordat

55 Reestman is van mening dat de Wet HOF niet voldoet aan de eis dat de regel van begrotingsevenwicht de begrotingswetgever moet binden. Het argument echter dat het *Fiscal Compact* deel uitmaakt van de nationale rechtsorde en bovendien boven de Grondwet staat, maakt het volgens de auteur bijzonder onwaarschijnlijk dat het Hof van Justitie uiteindelijk zal oordelen dat Nederland niet heeft voldaan aan de implementatieverplichting, mede gelet op de uitspraak van het Franse *Conseil Constitutionnel*. In deze zaak oordeelde de Franse rechter namelijk dat de begrotingswetgever in Frankrijk is gebonden aan de regel uit het *Fiscal Compact*, omdat het *Fiscal Compact*, net als in Nederland, deel uitmaakt van de nationale rechtsorde en de begrotingswetgever daarom gebonden is aan de regel van begrotingsevenwicht. Reestman 2013a, p. 20-21.

56 Reestman 2013c, p. 487.

in nationale wetgeving is neergelegd met welke begrotingsregels rekening dient te worden gehouden bij het opstellen van de begroting.

Daarnaast kan de vraag worden gesteld of de Wet HOF wel voldoet aan de procedurele implementatieverplichting uit artikel 3 lid 2 *Fiscal Compact*. De vraag of de Wet HOF wel voldoende ‘bindend en permanent’ is voor de begrotingswetgever zou eventueel kunnen worden ondervangen door het feit dat het *Fiscal Compact*, op basis van het monistische stelsel in Nederland, deel uitmaakt van de nationale rechtsorde en boven de Grondwet staat.

Het *Fiscal Compact*, hoewel niet in strijd met artikel 105 Grondwet, betekent een inperking van de manoeuvreerruimte voor het parlement om de begroting vast te stellen. Het aanvaarden van een regel van begrotingsevenwicht – zoals al eerder neergelegd in het Stabiliteits- en Groeipact – betekent immers dat bepaald wordt welke begrotingspolitiek er zal worden gevoerd. Daarmee wordt het uitgavenpatroon van de overheid begrensd, waarmee tegelijkertijd ook de manoeuvreerruimte van het parlement wordt begrensd. Dit is des te meer het geval nu ook de coördinatie van het economisch beleid aanzienlijk is aangehaald in het kader van het Europees economisch bestuur. De beperking van de manoeuvreerruimte van het parlement wordt bovendien geïllustreerd door het herstelplan en met name de verplichting om hierin de aanbeveling van de Raad, qua tijdpad en omvang, over te nemen.

5.3 ONAFHANKELIJK BEGROTINGSTOEZICHT DOOR DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

5.3.1 Inleiding

Naast het vereiste om cijfermatige begrotingsregels op te nemen in nationale wetgeving blijkt uit artikel 3 *Fiscal Compact*, artikel 6 Richtlijn 2011/85/EU en artikel 5 Verordening (EU) 473/2013 dat de lidstaten op nationaal niveau over een onafhankelijke instantie moeten beschikken die belast is met het toezicht op de naleving van deze regels.

Het toezicht valt uiteen in twee taken: ten eerste het aanleveren van onafhankelijke ramingen en analyses en ten tweede het monitoren van de Europese begrotingsregels op basis van deze gegevens.⁵⁷ De taken van de onafhankelijke toezichthouder heeft de regering bij twee instanties belegd, mede op basis van het reeds in Nederland bestaande institutionele kader en de bestaande instellingen.⁵⁸ Het CPB levert de onafhankelijke prognoses

57 Zie ook *Specifications on the implementation of the Two Pack* 2016, p. 11.

58 Zie ook Bijlage bij COM(2012) 342 final, beginsel 7 (Gemeenschappelijke beginselen): ‘Bij het opzetten van de (...) instellingen wordt rekening gehouden met het reeds bestaande institutionele kader en de landenspecifieke structuur (...).’

aan (artikel 2 lid 9 Wet HOF)⁵⁹ en de Raad van State geeft op basis van de cijfers van het CPB een oordeel over de begroting in het licht van de Europese begrotingsregels.

Hierna wordt eerst stilgestaan bij de eisen zoals die worden gesteld aan het onafhankelijk begrotingstoezicht. Verder wordt gekeken naar de Wet HOF en de verankering van het begrotingstoezicht in deze wet. Daarnaast wordt nader ingegaan op de wijze waarop de Raad van State invulling geeft aan het uitoefenen van de taak van onafhankelijk begrotingstoezicht.

5.3.2 Het juridisch kader

De Richtlijn 2011/85/EU, het *Fiscal Compact*, de gemeenschappelijke beginselen van de Commissie en Verordening (EU) 473/2013 bevatten regels over de taak van de onafhankelijke instellingen die belast zijn met het toezicht op de cijfermatige begrotingsregels. Deze eisen overlappen elkaar grotendeels.

Volgens artikel 6 lid 1 onder b Richtlijn 2011/85/EU moeten de cijfermatige begrotingsregels waarover de lidstaat dient te beschikken volgens artikel 5 van die richtlijn informatie bevatten over 'de effectieve en tijdige monitoring van de inachtneming van de regels (...) door onafhankelijke instanties'. Volgens artikel 5 Richtlijn 2011/85/EU dienen de lidstaten te beschikken over cijfermatige begrotingsregels die in het bijzonder betrekking hebben op de naleving van referentiewaarden van het tekort en de schuld zoals is vastgesteld overeenkomstig het VWEU, en op de inachtneming van de middellange termijndoelstelling. Artikel 5 lid 1 Verordening (EU) 473/2013 stelt daarnaast dat onafhankelijke instanties zowel toezien op de naleving van de cijfermatige begrotingsregels met betrekking tot de middellange termijndoelstelling zoals is neergelegd in het Stabiliteits- en Groeiact als toezien op de cijfermatige begrotingsregels zoals bedoeld in artikel 5 Richtlijn 2011/85/EU. Volgens artikel 3 lid 2 *Fiscal Compact* hebben de door de Commissie opgestelde gemeenschappelijke beginselen inzake het correctiemechanisme ook betrekking op 'de taak en de onafhankelijkheid van de instellingen die op nationaal niveau verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de in lid 1 bedoelde regels'. De onafhankelijke instanties dienen volgens het *Fiscal Compact* dus toezicht te houden op de aangescherpte regel van begrotingsevenwicht inclusief het correctiemechanisme.

In de gemeenschappelijke beginselen worden vervolgens nadere eisen gesteld aan de wijze waarop deze onafhankelijke instellingen zijn betrokken bij het correctiemechanisme. Volgens beginsel 7 stellen deze onafhankelijke instellingen publiektoegankelijke oordelen op over ten eerste het optreden van omstandigheden waaronder het correctiemechanisme in werking moet

59 In de Wet HOF is de praktijk dat de Minister van Financiën de macro-economische ramingen van het CPB als uitgangspunt neemt voor de opstelling van de begroting wettelijk verankerd. Hiermee is het een wettelijke verplichting geworden voor de Minister van Financiën om de cijfers van het CPB ten grondslag te leggen aan de begroting. Zie ook artikel 4 lid 1 en 5 Richtlijn 2011/85/EU.

treden, ten tweede de voortgang dan wel de overeenstemming van de correctie volgens de nationale regels en plannen en ten derde over het optreden van omstandigheden voor de inwerkingtreding, verlenging en afsluiting van de ontsnappingsclausules. De lidstaat moet gevolg geven aan de beoordelingen van deze instellingen of publiekelijk uitleggen waarom er geen gevolg aan wordt gegeven. Deze eisen omtrent het toezicht op het correctiemechanisme zijn overgenomen in artikel 5 Verordening (EU) 473/2013. In lid 2 van dit artikel staat dat de onafhankelijke instellingen toezicht houden op de nationale begrotingsregels en daarbij in ieder geval de bovenstaande zaken beoordelen. Daarnaast worden in de gemeenschappelijke beginselen nog een aantal eisen gesteld aan het garanderen van de onafhankelijkheid van de instellingen, bijvoorbeeld door het garanderen van een wettelijk verankerde status. Ook dit is overgenomen in Verordening (EU) 473/2013.⁶⁰

Doel van het instellen van onafhankelijk begrotingstoezicht op nationaal niveau is het versterken van het eigenaarschap van de regels en het versterken van de nationale budgettaire kaders. In de literatuur is dan ook uitgebreid aangetoond dat instanties belast met onafhankelijk begrotingstoezicht, mits wordt voldaan aan verschillende voorwaarden zoals onafhankelijkheid, kunnen bijdragen aan het voeren van gezond begrotingsbeleid in een land.⁶¹

5.3.3 De Wet HOF en het onafhankelijk begrotingstoezicht

De rol en de taak van de onafhankelijke instelling belast met het monitoren van de Europese begrotingsregels valt dus uiteen in ten eerste meer algemeen toezicht op de begrotingsregels zoals neergelegd in het Stabiliteits- en Groeipact en aangescherpt door het *Fiscal Compact* en ten tweede meer specifiek toezicht op het monitoren van de inwerkingtreding en toepassing van het correctiemechanisme en de ontsnappingsclausule.

Uit de Wet HOF volgt dat de Raad van State wordt gehoord over het herstelplan (artikel 2 lid 8 Wet HOF). Daarnaast wordt het parlement jaarlijks in de Miljoenennota geïnformeerd over het herstelplan. Dit betekent dat de Raad van State ook jaarlijks betrokken zal worden bij de uitvoering van het herstelplan omdat het jaarlijks een advies geeft over de Miljoenennota.⁶² Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het meer specifieke toezicht inzake het correctiemechanisme, namelijk het tweede vereiste van artikel 5 lid 2 Verordening (EU) 473/2013 en de gemeenschappelijke beginselen van de Commissie: de Raad van State houdt toezicht op de voortgang van correctie en de overeenstemming van de correctie met de nationale regels en plannen.⁶³

60 Zie artikel 2 lid 1 onder a Verordening (EU) 473/2013.

61 Zie Fasone & Griglio 2012 en de daarin opgenomen verwijzingen.

62 Artikel 2 lid 8 Wet HOF codificeert de in de begrotingspraktijk gegroeide gewoonte dat de Raad van State wordt gehoord over de Miljoenennota.

63 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 10.

Artikel 2 lid 8 Wet HOF vermeldt geen rol voor de Raad van State bij het monitoren van het eerste en derde vereiste inzake het correctiemechanisme: de inwerkingtreding van het correctiemechanisme en de toepassing van de ontsnappingsclausule. Volgens de memorie van toelichting sluit de Wet HOF volledig aan ‘bij de Europese definities en vaststellingen wat betreft het optreden van omstandigheden waaronder het correctiemechanisme in werking moet treden en voor wat betreft het optreden van omstandigheden voor de inwerkingtreding, verlenging en afsluiting van de ontsnappingsclausule op deze terreinen het advies van de Raad van State niet noodzakelijk [is].’⁶⁴ Dit is opmerkelijk, omdat er expliciet in de gemeenschappelijke beginselen van de Commissie en artikel 5 lid 2 Verordening (EU) 473/2013 staat dat de toezichthoudende instelling over de inwerkingtreding van het correctiemechanisme en over de aanwezigheid van uitzonderlijke omstandigheden een oordeel geeft. In de praktijk zien we echter dat de Raad van State, mocht dit van toepassing zijn, deze punten wel zal betrekken in zijn oordeel.⁶⁵

Over het vereiste dat het onafhankelijke toezichthoudende orgaan in het algemeen toezicht dient te houden op de Europese begrotingsregels wordt in artikel 2 lid 8 Wet HOF geen melding gemaakt. Uit de memorie van toelichting echter kan worden begrepen dat de Raad van State wel belast is met deze taak.⁶⁶ In de memorie van toelichting staat dat de rol die de Raad van State op grond van artikel 2 lid 8 Wet HOF heeft gekregen mede inhoudt dat de Raad van State – bij het advies over de Miljoenennota – op basis van de ramingen van het CPB monitort of het gevoerde dan wel geplande begrotingsbeleid in lijn is met de Wet HOF en dus met de daarin neergelegde Europese begrotingsregels.⁶⁷

Daarnaast, zoals ook in de memorie van toelichting bij de Wet HOF staat vermeld, kan de Raad van State altijd gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen over zaken die samenhangen met de Europese begrotingsregels.⁶⁸

5.3.4 Onafhankelijk begrotingstoezicht in de begrotingspraktijk

Uit de memorie van toelichting bij de Wet HOF kan worden afgeleid dat artikel 2 lid 8 Wet HOF tot doel heeft om de Raad van State aan te wijzen als onafhankelijke instelling belast met het toezicht op de naleving van de Euro-

64 *Kamerstukken II 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 10.*

65 Zie hierover paragraaf 5.3.4.3.

66 Volgens de Minister van Financiën is dit ook neergelegd in de Wet HOF. Zie de brief van de Minister van Financiën over de nadere invulling van de rol van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake het toezicht op de naleving van de Europese begrotingsregels, *Kamerstukken II 2014/15, 34 000, nr. 56, p. 1.*

67 Dat de Wet HOF in korte tijd diende te worden aangepast nadat de gemeenschappelijke beginselen waren gepubliceerd kan er mede toe hebben geleid dat in de Wet HOF niet overal even duidelijk wordt verwezen naar de rol van de Raad van State. Zie paragraaf 5.3.3.

68 *Kamerstukken II 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 10.*

pese begrotingsregels.⁶⁹ De tekst en de memorie van toelichting bij de Wet HOF maken echter niet op voorhand duidelijk wat de exacte taak is van de Raad van State inzake het begrotingstoezicht. De Raad van State heeft deze taak in samenspraak met de Minister van Financiën,⁷⁰ en mede in het licht van de verplichtingen zoals deze voortvloeien uit artikel 5 Verordening (EU) 473/2013 en het *Fiscal Compact*, verder vorm gegeven. Over dit onafhankelijk begrotingstoezicht heeft de Raad van State werkafspraken gemaakt met zowel het Ministerie van Financiën als het CPB.⁷¹ In september 2014 heeft de Raad van State voor het eerst een oordeel gegeven over de ontwerpbegroting.

De belasting van de Raad van State met de taak een oordeel te geven over de begroting betekent niet alleen dat de Raad er een nieuwe taak bij krijgt – in de Wet op de Raad van State wordt immers enkel gesproken van de adviserende taak en de mogelijkheid om voorlichting te geven op verzoek⁷² – maar ook dat de Raad van State deze taak in een andere, meer Europese, context uitoefent nu het gaat om een beoordeling van de Europese begrotingsregels.

5.3.4.1 *Begrotingsrapportages*

Om beter aan te sluiten bij de beleidscyclus van het Europees Semester geeft de Raad van State sinds 2015 twee keer per jaar een oordeel over de begrotingsplannen. Het toezicht betreft de voorziene budgettaire ontwikkeling en de voornemens zoals deze door de regering zijn vastgesteld. In het voorjaar zijn deze vervat in het Stabiliteitsprogramma en in het najaar in de Miljoenennota. De begrotingsrapportages van de Raad van State verschijnen dan ook in het voorjaar in de zogenoemde Voorjaarsrapportage en in het najaar in de zogenoemde Septemberrapportage.⁷³ Dit betekent dat in het voorjaar een nieuw moment wordt geïntroduceerd waarbij de begrotingsplannen worden geëvalueerd en van een oordeel worden voorzien.

5.3.4.2 *De toetsende rol van de Afdeling advisering van de Raad van State*

De Septemberrapportage verschijnt onafhankelijk en zelfstandig van het advies over de Miljoenennota. De Raad van State wil duidelijk een onderscheid maken in zijn taak als adviseur over de Miljoenennota en de functie

69 Zo ook de Raad van State in zijn eerste beoordeling over de begrotingsplannen in 2014, *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000, nr. 3, p. 12. Een wettelijke grondslag voor het uitoefenen van het toezicht lijkt echter te ontbreken in de Wet HOF.

70 Zo blijkt uit de brief van de Minister van Financiën over de rol van de Raad van State, *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000, nr. 56.

71 Beide te vinden via de website van de Raad van State: <https://www.raadvanstate.nl/onze-werkwijze/begrotingstoezicht.html>.

72 Zoals neergelegd in de Wet op de Raad van State in artikel 17 en 21a.

73 Septemberrapportage 2014, p. 2 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300, nr. 3).

van het uitoefenen van onafhankelijk begrotingstoezicht.⁷⁴ Bij het uitoefenen van het onafhankelijk begrotingstoezicht neemt de Raad van State een toetsende rol aan en geeft een 'oordeel' over de ontwerpbegroting.

De beoordelingen komen tot stand in samenwerking met het CPB. Het CPB stelt de onafhankelijke ramingen en analyses op, waarna de Raad van State op basis daarvan een oordeel geeft over de naleving van de Europese begrotingsregels. In de Voorjaarsrapportage maakt de Raad van State gebruik van het Centraal Economisch Plan (CEP) en in de Septemberrapportage van de Macro-Economische Verkenning (MEV). De Raad van State geeft een normatieve beoordeling over de naleving van de Europese begrotingsafspraken⁷⁵ in een volgens de Minister van Financiën meer 'bestuurlijk analytische zin'.⁷⁶

5.3.4.3 Toetsingskader begrotingsregels

Het toetsingskader dat de Raad van State heeft opgesteld is breder dan de taak die de regering toeschrijft aan de Raad van State in de Wet HOF. Dit schept geen verbazing omdat de Wet HOF en de memorie van toelichting niet op voorhand duidelijk maken wat de exacte taak is van de Raad van State. Het toetsingskader dat de Raad van State formuleert vloeit voort uit het feit dat de Raad van State is aangewezen als instantie die toeziet op de naleving van de Europese begrotingsregels als bedoeld in het *Fiscal Compact* en artikel 5 Verordening (EU) 473/2013.⁷⁷

Het toetsingskader wordt dus gevormd door de regels uit het Stabiliteits- en Groeipact, latere aanpassingen daarvan door het *Six pack* en de aanvullende verplichtingen zoals deze volgen uit het *Fiscal Compact* en het *Two Pack*.⁷⁸ De Raad van State spitst dit beoordelingskader toe op de vraag of Nederland zich bevindt in de preventieve arm of de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact.⁷⁹ Omdat Nederland zich sinds juni 2014 bevindt in de preventieve arm heeft de Raad van State dit toetsingskader verder uiteengezet.

In de preventieve fase is artikel 5 Verordening (EU) 473/2013, in samenhang met Verordening (EG) 1466/97 en Richtlijn 2011/85/EU, leidend. De Raad beoordeelt aldus of 1) het structurele saldo voldoet aan de middellange termijn doelstelling dan wel of er voldoende verbetering zichtbaar is in

74 Zo blijkt uit de Voorjaarsrapportage 2015, p. 1 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 21 501-07, nr. 1249) en de brief van de Minister van Financiën over de nadere invulling van de taak van de Raad van State, *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000, nr. 56, p. 2.

75 Voorjaarsrapportage 2015, p. 2 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 21 501-07, nr. 1249) en *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000, nr. 56, p. 2.

76 *Kamerstukken II* 2013/14, 34 000, nr. 3, p. 13 (Advies RvS Miljoenennota 2015).

77 *Kamerstukken II* 2013/14, 34 000, nr. 3, p. 13.

78 Zie ook paragraaf 5.3.2.

79 Het toetsingskader is te raadplegen via de website van de Raad van State: <https://www.raadvanstate.nl/onze-werkwijze/begrotingstoezicht/rapportages-begrotingstoezicht.html>.

de richting van de middellange termijn doelstelling, 2) of de uitgavengroei achterblijft bij de geschatte potentiële groei van de economie, 3) of, indien de staatsschuld meer dan 60 % van het bbp bedraagt, deze voldoende snel richting de 60% daalt, 4) of, indien dit aan de orde is, omstandigheden noodzakelijk tot toepassing van het correctiemechanisme dan wel of er buitengewone omstandigheden zich voordoen die het toestaan af te wijken van de begrotingsregels.⁸⁰ Hoewel het kabinet geen rol zag weggelegd voor de Raad van State bij de beoordeling van de inwerkingtreding van het correctiemechanisme en de toepassing van de ontsnappingsclausules neemt de Raad van State deze elementen wel mee in zijn beoordeling.

Daarnaast merkt de Raad van State op dat het rekening houdt met de zogenoemde *structural reform clause* en *investment clause*, zoals nader toegeelicht door de Commissie, mocht daar door de regering een beroep op worden gedaan. Dit staat in sommige gevallen flexibiliteit toe bij het toepassen van de begrotingsregels.⁸¹ De Raad van State sluit dus bij het formuleren van het toetsingskader nauw aan bij de eisen die de Europese en internationale wetgeving stellen aan het onafhankelijk begrotingstoezicht. De Raad van State beoordeelt de begrotingsplannen echter ook in een bredere Europees-rechtelijke context, zonder dat dit voortvloeit uit de Wet HOF of Europese regelgeving. De Raad van State is namelijk van mening dat voor een goede beoordeling in het licht van het Stabiliteits- en Groeipact de beoordeling ook betrekking dient te hebben op de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën en dat de beoordeling een risicoanalyse dient te bevatten: welke risico's en onzekerheden liggen ten grondslag aan de cijfers? Ook acht de Raad van State het 'aangewezen' te monitoren in hoeverre de landenspecifieke aanbevelingen op het terrein van het begrotingssaldo van de Raad door de regering worden opgevolgd.⁸²

Naast de beoordeling van de Europese begrotingsregels is de Raad van State op grond van artikel 5 lid 2 Verordening (EU) 473/2013 ook belast met de taak om toe te zien op de naleving van de nationale begrotingsregels, die met

80 Voorjaarrapportage 2015, p. 1 en 9 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 21 501-07, nr. 1249).

81 Voorjaarrapportage 2015, p. 9 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 21 501-07, nr. 1249). Zie daarover nader paragraaf 4.3.3.3.

82 De toevoeging 'op het terrein van het begrotingssaldo' is er pas in de Septemberrapportage van 2015 aan toegevoegd (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300). In de eerste begrotingsrapportage wordt door de Raad van State ook nog kort ingegaan op de andere landenspecifieke aanbevelingen die zien op het macro-economisch beleid en het structuurbeleid (*Kamerstukken II* 2013/14, 34 000, nr. 3, p. 16-17). In latere begrotingsrapportages gaat de Raad van State niet in op de andere landenspecifieke aanbevelingen die zien op het macro-economisch beleid of het structuurbeleid. Wel verwijst de Raad van State in de Voorjaarsrapportage 2016 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 21 501-07, nr. 1352, p. 15) naar de diepgaande evaluatie van de Commissie waaruit is gebleken dat twee macro-economische variabelen nader worden onderzocht. De Raad van State acht de beleidsreactie van de regering van belang nu Nederland voor dat jaar geen landenspecifieke aanbeveling heeft gekregen op het gebied van het begrotingsbeleid.

de inwerkingtreding van de Wet HOF een wettelijke basis hebben gekregen. Bovendien staat in de memorie van toelichting dat de Raad van State monitort 'of het gevoerde en/of geplande budgettaire beleid in lijn is met de Wet HOF'.⁸³ Dit betekent dus dat de Raad van State, 'waar dat in de rede ligt', niet alleen kijkt of het gevoerde en/of geplande budgettaire beleid in lijn is met de Europese begrotingsregels, maar ook met het trendmatig begrotingsbeleid.⁸⁴

Het beoordelingskader en de brede opzet daarvan komt tegemoet aan het feit dat de Europese begrotingsregels niet alleen voortvloeien uit het Stabiliteits- en Groeipact, maar deel uitmaken van een bredere en doorlopende begrotingscyclus, het Europees Semester.

5.3.4.4 Openbaarmaking begrotingsrapportages

De Raad van State maakt de rapportages zelf openbaar. Dit is een andere procedure dan gevolgd wordt bij het openbaar maken van de adviezen of voorlichtingen van de Raad van State. In die gevallen is de betreffende minister of een van beide Kamers van de Staten-Generaal, als zij om een voorlichting hebben gevraagd, zelf verantwoordelijk voor de openbaarmaking (artikel 26 Wet op de Raad van State). Dat de Raad van State zelf zorg draagt voor de openbaarmaking van de beoordeling zegt iets over de adressant van de rapportage. Volgens artikel 5 Verordening (EU) 473/2013 en de gemeenschappelijke beginselen inzake het correctiemechanisme is het de taak van het onafhankelijk begrotingstoezicht om 'publiektoegankelijke beoordelingen' op te stellen. De formulering van deze bepaling suggereert dat zij niet aan een specifieke normsadessaat is gericht. Het oordeel van de Raad van State kan zowel op nationaal niveau voor de regering, het parlement en andere stakeholders als op Europees niveau, voor de Commissie dan wel andere instellingen van de EU en andere (euro)lidstaten, van belang zijn.⁸⁵ De Commissie lijkt de beoordeling mee te nemen in haar evaluatie: de Commissie verwijst in haar werkdocument bij de evaluatie van het Stabiliteitsprogramma en het Ontwerpbegrotingsplan dan ook naar het oordeel van de Raad van State.⁸⁶

83 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 10.

84 Zie ook Voorjaarsrapportage 2016, p. 23 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 21 501-07, nr. 1352) en Septemberrapportage 2016, p. 17 (*Kamerstukken II* 2016/17, 34 550, nr. 4). De Raad van State vindt dat het in deze gevallen met name in de rede ligt dat het toetst aan de nationale begrotingsregels omdat de regering in het Stabiliteitsprogramma heeft opgemerkt de reguliere begrotingssystematiek te zullen toepassen.

85 In de Voorjaarsrapportage 2016 gaf de Raad van State aan dat de rapportage, vertaald in het Engels, ook aan de Commissie is aangeboden zodat de Commissie deze rapportage kan betrekken bij haar beoordeling van het Nederlandse Stabiliteitsprogramma in mei.

86 De evaluaties van het Stabiliteitsprogramma zijn te vinden via: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/index_en.htm. De evaluaties van het Ontwerpbegrotingsplan zijn te vinden via: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm.

5.3.4.5 Procedure opstelling beoordelingen

De opstelling van deze beoordelingen volgt een procedure vergelijkbaar met de gang van zaken bij de rapportages van andere Hoge Colleges van Staat zoals de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman, maar anders dan bij een advies of voorlichting. De procedure dient volgens de Raad van State namelijk te waarborgen dat recht wordt gedaan aan de te onderscheiden verantwoordelijkheden en mogelijke verschillen in overwegingen tussen de Raad van State en de regering. Daarom zal de Raad van State op basis van de conceptversie van het Stabiliteitsprogramma of de Miljoenennota een conceptbeoordeling opstellen. De regering kan vervolgens kennis nemen van dit conceptoordeel en daarop een reactie formuleren. Vervolgens stelt de Raad van State zijn definitieve beoordeling vast waarin verslag gedaan wordt van eventuele verschillen in overwegingen. In dit oordeel wordt de reactie van de regering integraal opgenomen.⁸⁷

5.3.4.6 Toezicht in ontwikkeling

De vormgeving van de taak van de Raad van State is nog steeds in ontwikkeling, zo blijkt ook uit de (opzet van de) verschillende begrotingsrapportages. Het toezicht van de Raad van State heeft zich tot nu toe alleen gericht op de naleving van de Europese begrotingsregels in de preventieve fase. In dat kader kan ook de vraag gesteld worden welke toets de Raad van State zal uitvoeren als Nederland zich bevindt in de correctieve fase, dus als Nederland zich in de buitensporige tekortprocedure bevindt, of zelfs in het hypothetische, maar niet uit te sluiten, geval dat Nederland onderworpen is aan een macro-economisch aanpassingsprogramma en financiële assistentie ontvangt. In dit laatste geval is het 'normale' toezichtregime van het Europees Semester niet meer van toepassing op de lidstaat. Wanneer een lidstaat zich in de correctieve fase bevindt, vindt er verscherpt toezicht plaats door de Commissie en/of de ECB. In deze fase zijn ook de aanbevelingen meer 'bindend' nu het niet opvolgen van de aanbevelingen kan leiden tot het opleggen van een boete. Dit verandert ook de rol van de Raad van State en met name zijn rol in verhouding tot de Commissie en de beoordeling van de nationale begroting.

De verhouding tussen de Commissie en de Raad van State wordt ook niet geheel duidelijk uit het *Fiscal Compact* en het *Two Pack* terwijl beide toezien op de naleving van de Europese begrotingsregels. De Commissie verwijst in haar werkdocumenten over de evaluatie van het Stabiliteitsprogramma en het Ontwerpbegrotingsplan in ieder geval naar het oordeel van de Raad van State. Dit ligt ook voor de hand, omdat de Raad van State een

87 Zie bijvoorbeeld Voorjaarsrapportage 2015, p. 1 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 21 501-07, nr. 1249). En Septemberrapportage 2015, p. 2 en 3 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300, nr. 3).

oordeel geeft over de begrotingsplannen in april en september voordat de Commissie de begrotingsplannen evalueert in mei en in november.

Daarnaast is de Raad van State, als belast zijnde met het onafhankelijk begrotingstoezicht, lid van het netwerk van *Fiscal Councils* in de EU. Dit netwerk heeft onder andere tot doel om ervaringen en expertise uit te wisselen en waar relevant de krachten te bundelen.⁸⁸ Dit netwerk zal ook samenwerken met het door de Commissie opgezette *European Fiscal Board*, dat de Commissie voorziet van advies over de begrotingsregels en de wijze waarop de Commissie deze hanteert.⁸⁹ Hoe deze samenwerking eruit zal gaan zien is echter nog niet duidelijk.

De vraag is bovendien of het Hof van Justitie op grond van artikel 8 *Fiscal Compact* mag beoordelen of dit onafhankelijk begrotingstoezicht correct is opgezet en de taak ervan correct is vormgegeven. Volgens Fasone en Griglio kan men uit de bewoording van artikel 8 van het verdrag afleiden dat dit wel het geval is.⁹⁰ Immers het Hof van Justitie kan beoordelen of artikel 3 lid 2 *Fiscal Compact* correct is geïmplementeerd. In dit artikel is opgenomen dat instellingen op nationaal niveau verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de begrotingsregels en dat deze moeten worden ingesteld op basis van de gemeenschappelijke beginselen van de Commissie.

5.3.5 Onafhankelijk begrotingstoezicht: hulpmiddel of beperking voor het parlement?

Relevant is de vraag of de onafhankelijke begrotingstoezichthouder invloed heeft op de autonomie van de begrotingswetgever en daarmee ook op de rol van het parlement bij de besluitvorming over en het vaststellen van de begroting. De Raad van State geeft als onafhankelijke instantie een technisch oordeel over de begrotingsplannen in het licht van de Europese begrotingsregels. Daarmee lijkt de invloed van het parlement op de begroting tot op zekere hoogte te worden gemarginaliseerd: niet alleen de Commissie geeft een oordeel over de begrotingsplannen in het licht van de Europese begrotingsregels, ook op nationaal niveau wordt de begroting steeds meer uit de politieke processen gehaald door de meer technische beoordeling van de Raad van State van de begrotingsplannen voordat het parlement hierover heeft kunnen oordelen.⁹¹ Hoewel daarbij wel de kanttekening kan worden gemaakt dat de Raad van State zeker ten opzichte van de Commissie beter in staat is om bij de beoordeling ook de landenspecifieke (politieke en institutionele) context te betrekken. Bij de vraag of de oordelen van de Raad van State de autonomie van de begrotingsautoriteiten inperken is van belang of de

88 Zie: <http://www.euifis.eu/eng/home>.

89 Deze samenwerking is neergelegd in artikel 2 onder c Besluit (EU) 2015/1937 van de Commissie van 21 oktober 2015 tot oprichting van een onafhankelijk adviserend Europees Begrotingscomité, *PbEU* L 282/37.

90 Zie Fasone & Griglio 2012, p. 280.

91 Zie verder paragraaf 5.4.5.

begrotingsautoriteiten gebonden zijn aan dit oordeel. Deze beoordelingen zijn in zoverre bindend voor de regering dat als zij afwijkt van het oordeel zij dit publiekelijk dient toe te lichten.⁹² De beoordelingen hebben daarmee een zekere normatieve kracht, omdat de regering heeft gesteld dat zij ook de beoordelingen van de Raad van State in het voorjaar meeweegt bij de begrotingsvoorbereiding.⁹³ De beoordelingen zijn echter niet juridisch bindend.

Anderzijds heeft het parlement echter beschikking over informatie met betrekking tot de begroting die het voorheen niet had. Bovendien kan het parlement advies vragen aan de Raad van State over zaken waarmee de Raad van State is belast als onafhankelijke toezichthouder op de naleving van de begrotingsregels. Dit kan de informatieasymmetrie tussen de regering en het parlement met betrekking tot de begroting verkleinen,⁹⁴ wat ten goede kan komen aan de controle van het parlement met betrekking tot de besluitvorming over de begroting. Bovendien kan de beoordeling van de begrotingsplannen door de Raad van State in het licht van de Europese begrotingsregels de zichtbaarheid en de transparantie van de Europese begrotingsregels op nationaal niveau vergroten. De beoordelingen leggen immers een duidelijk toetsingskader neer en verwijzen expliciet naar de in het Europees recht neergelegde regels waaraan vervolgens getoetst wordt. Het oordeel van de Raad van State bevordert ook de transparantie en maakt het inzichtelijker, met name voor het parlement, hoe het Stabiliteitsprogramma, de ontwerpbegrotingen en de Miljoenennota dienen te worden gelezen in het licht van de Europese begrotingsregels. Bovendien wordt er met de Voorjaarsrapportage nadruk gelegd op de inhoud van de begrotingsplannen voor de middellange termijn zoals deze in het voorjaar worden gepresenteerd door de regering. Hiermee wordt benadrukt dat de presentatie van de begrotingsplannen in het voorjaar van belang is voor de opstelling van de ontwerpbegroting in het najaar, mede in het licht van het Europees Semester.

5.3.6 Conclusie

Met het aanwijzen van de Raad van State als onafhankelijke begrotingstoezichthouder krijgt de Raad van State er een nieuwe taak bij en wordt er een nieuwe procedure geïntroduceerd in de begrotingscyclus. Naast het advies over de ontwerpbegrotingen en de Miljoenennota in het najaar – welke praktijk door de Wet HOF wordt gecodificeerd – geeft de Raad van State ook een oordeel over het geplande begrotingsbeleid in het licht van de Europese begrotingsregels. Daarnaast geeft de Raad van State ook een oordeel over de begrotingsplannen voor de middellange termijn op basis van het door de regering opgestelde Stabiliteitsprogramma in het voorjaar in het licht van de

92 Zie bijlage bij COM(2012) 342 final, beginsel 7 (Gemeenschappelijke beginselen).

93 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000, nr. 56, p. 2.

94 Fasone 2015, p. 23. Zie in het algemeen over de positieve effecten die de onafhankelijke begrotingstoezichthouders zouden kunnen hebben op de positie van de nationale parlementen in het Europees economisch bestuur: Fasone & Griglio 2012.

Europese begrotingsregels. Hiermee wordt een extra evaluatiemoment van de begrotingsplannen geïntroduceerd aan het begin van het jaar.

De exacte taak van de Raad van State, als belast met het toezicht op de begrotingsregels, wordt niet precies beschreven in de Wet HOF maar blijkt uit het *Fiscal Compact* en artikel 5 Verordening (EU) 473/2013. De Raad van State beoordeelt de begrotingsplannen in het voorjaar en het najaar in het licht van de begrotingsregels zoals neergelegd in het Stabiliteits- en Groei-pact. Tevens beoordeelt de Raad van State de plannen in een breder Europeesrechtelijk kader en kijkt daarbij ook naar de houdbaarheid op de lange termijn van de overheidsfinanciën, en de landenspecifieke aanbeveling die aan de lidstaat is gericht door de Raad wat betreft het begrotingssaldo. De nationale begrotingsregels, wanneer dat in de rede valt, maken ook deel uit van de beoordeling nu deze zijn gecodificeerd in de Wet HOF.

Het onafhankelijk begrotingstoezicht is nog in ontwikkeling en het is dan ook de vraag wat de rol van de Raad van State als belast met het onafhankelijk begrotingstoezicht zal zijn wanneer Nederland zich bevindt in de correctieve fase. Ook is nog onduidelijk wat in de toekomst de rol gaat worden van de *European Fiscal Board* en hoe de samenwerking met de onafhankelijke begrotingstoezichthouders in de verschillende EU-lidstaten eruit zal gaan zien.

Hoewel de beoordeling van de Raad van State niet bindend is voor de begrotingsautoriteiten, lijkt de rol van het parlement bij de begroting door de beoordelingen wel te worden beïnvloed, omdat de Raad van State een technische beoordeling geeft over de begroting en daarbij de marges voor de besluitvorming over de begroting nader invult.

De informatie uit de beoordelingen kan echter ook ten goede komen aan het parlement bij de controle van de begrotingsbesluitvorming door het kabinet, gelet op de informatieasymmetrie tussen het kabinet en het parlement op dit terrein.

5.4 GEVOLGEN VOOR DE BESLUITVORMING OVER DE NATIONALE BEGROTING

5.4.1 Inleiding

Hoewel de formele besluitvormingsbevoegdheid van het parlement met betrekking tot de nationale begroting niet verandert door de inwerking-treding van de Wet HOF en het onafhankelijk begrotingstoezicht, hebben de Wet HOF en het onafhankelijk begrotingstoezicht wel gevolgen voor de kaders waarbinnen de begroting wordt vastgesteld, zo bleek uit de voor-gaande paragraaf. Bovendien worden er met de Wet HOF en het onafhanke-lijk begrotingstoezicht nieuwe procedures geïntroduceerd in de begrotings-cyclus.

Naast de eis om de Europese begrotingsregels in nationale wetgeving te verankeren en de eis tot het instellen van een instantie belast met het onaf-hankelijk toezicht op de begrotingsregels heeft het Europees economisch

toezicht ook invloed op de wijze waarop wordt besloten over de begroting op nationaal niveau (zie daarvoor ook het in bijlage 1 opgenomen stroomschema). Zo heeft het Europees economisch bestuur gevolgen voor het tijdspad voor het opstellen en vaststellen van de begroting (paragraaf 5.4.2). Daarnaast is de besluitvorming over de begroting ingekaderd door de Europese begrotingsregels en het toezicht hierop (paragraaf 5.4.3). Ook zijn de Europese en nationale besluitvormingsprocedures op het terrein van het begrotingsbeleid steeds meer met elkaar verweven (paragraaf 5.4.4). Daarnaast zijn steeds meer instanties betrokken bij de vormgeving van en het toezicht op het begrotingsbeleid zowel op Europees niveau als op nationaal niveau (paragraaf 5.4.5).

5.4.2 Vast tijdspad voor het opstellen en vaststellen van de nationale begroting

Het Europees Semester legt een vast tijdspad neer voor de op- en vaststelling van de begroting. Dit heeft gevolgen voor de begrotingsprocedures en de besluitvorming over de begroting(splannen) op nationaal niveau.

Ten eerste legt het Europees Semester vast dat Nederland voor 1 mei dient te rapporteren over de nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn in het Stabiliteitsprogramma, en over het gevoerde en geplande economisch beleid en structurele hervormingen in het Nationaal Hervormingsprogramma. Deze rapportages worden opgesteld in het licht van de door de Europese Raad vastgestelde economische prioriteiten, zoals vastgesteld op basis van de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie en het landrapport.

Het Stabiliteitsprogramma concentreert zich op de macro-economische ontwikkelingen, begrotingsontwikkelingen en het begrotingsbeleid en wordt vastgesteld onder verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. Het Stabiliteitsprogramma bevat ook het nationaal begrotingsplan voor de middellange termijn.⁹⁵ In het Stabiliteitsprogramma worden de in het regeerakkoord neergelegde beleidsdoelstellingen als uitgangspunt genomen. Actualisatie vindt plaats aan de hand van de meest recente cijfers van het CPB. De meest recente cijfers zijn neergelegd in het CEP dat in maart wordt uitgebracht door het CPB, en dat ook de Raad van State als uitgangspunt neemt bij zijn beoordeling van het Stabiliteitsprogramma. Het CEP heeft betrekking op het huidige begrotingsjaar en het komende begrotingsjaar. Omdat het Stabiliteitsprogramma betrekking heeft op de middellange termijn, dat wil zeggen het huidige jaar en minimaal op de drie daaropvolgende jaren, worden voor de cijfers over de overheidsfinanciën waarop het CEP geen betrekking heeft gebruik gemaakt van de bij het regeerakkoord

95 Artikel 4 Verordening (EU) 473/2013.

vastgestelde cijfers door het CPB.⁹⁶ Het Stabiliteitsprogramma verwijst ook naar het Ontwerpbegrotingsplan, zoals dat in oktober van het vorige jaar is ingediend bij de Commissie, en in hoeverre het EMU-saldo hoger of lager uitvalt dan geraamd in het Ontwerpbegrotingsplan.⁹⁷ Het programma bevat ook informatie over de status ervan in de nationale procedures: heeft het parlement het programma van tevoren kunnen zien en bespreken? Vaststelling van het Stabiliteitsprogramma vindt plaats voor het hoofdbesluitvormingsmoment van het kabinet in het voorjaar.⁹⁸

Het Nationaal Hervormingsprogramma concentreert zich ten eerste op de wijze waarop het Nederlandse kabinetsbeleid invulling geeft aan de landenspecifieke aanbevelingen en wordt vastgesteld onder verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken. Ook gaat het kabinet in het programma in op de voortgang van Nederland met betrekking tot de doelen van de Europa 2020-strategie. Het kabinet geeft daarnaast ook een appreciatie van het landverslag van de Commissie waarin de Commissie onder andere een oordeel geeft over de voortgang met betrekking tot de landenspecifieke aanbevelingen en de Europa 2020-doelen en bevat, mocht dit van toepassing zijn, de diepgaande analyse naar eventuele macro-economische onevenwichtigheden. Ook voor het Nationaal Hervormingsprogramma geldt dat de beleidsdoelstellingen zoals geformuleerd in het regeerakkoord als uitgangspunt worden genomen. Ten grondslag aan het Nationaal Hervormingsprogramma liggen de macro-economische cijfers van het CPB. Het Nationaal Hervormingsprogramma omvat (sinds 2013) ook een paragraaf over de betrokkenheid van het parlement en andere belanghebbenden bij het formuleren van het beleid en de opstelling van het programma.⁹⁹

De eis dat voor 1 mei de begrotingsplannen naar de Commissie dienen te worden gestuurd betekent ten eerste dat er een nieuw moment in de nationale begrotingsprocedures wordt geïntroduceerd. Het kabinet moet voor 1 mei de begrotingsplannen opstellen, deze ter beoordeling voorleggen aan de Raad van State, een reactie opstellen naar aanleiding van de beoordeling en de plannen openbaar maken. Daarnaast dient het kabinet de plannen ook aan het parlement te overhandigen voordat ze de plannen naar de Commissie stuurt.¹⁰⁰ Naar aanleiding van het Stabiliteitsprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma vindt er zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer een debat of overleg plaats met de verantwoordelijke ministers.¹⁰¹

96 Stabiliteitsprogramma 2013, p. 14 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 21 501-07, nr. 1038). Volgens de SBR maakt het ontbreken van actuele cijfers voor latere jaren het lastig om te voldoen aan de Europese rapportageverplichtingen, SBR, 'Van salдостuring naar stabilisatie', vijftiende rapport 2016, p. 46.

97 Zie bijvoorbeeld Stabiliteitsprogramma 2016, p. 10 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 21 501-07, nr. 1352).

98 Stabiliteitsprogramma 2015, p. 22 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 21 501-07, nr. 1249).

99 In een aparte bijlage bij het Nationaal Hervormingsprogramma wordt de bijdrage van de sociale partners aan de Europa2020-doelen vermeld door de Stichting Arbeid.

100 Dit is ook gecodificeerd in de Comptabiliteitswet 2016 in artikel 2.25.

101 Zie verder paragraaf 6.2.4.1.

Het parlement debatteert dus al in het voorjaar over de begrotingsplannen terwijl in de nationale begrotingsprocedures het parlement voorheen pas in het najaar met de regering debatteerde over de begroting(splannen) van de regering.

Op basis van deze programma's formuleert de Commissie landenspecifieke aanbevelingen. Omdat de besluitvorming over de uitgavenkant plaatsvindt nadat het Stabiliteitsprogramma is opgesteld zal er in deze aanbevelingen geen rekening worden gehouden met de besluitvorming over de uitgavenkant van de begroting. Andersom kan bij de besluitvorming over de uitgavenkant ook geen rekening worden gehouden met de landenspecifieke aanbevelingen.¹⁰² Dit betekent dat het nationale begrotingsproces en het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar niet helemaal in de pas loopt met het Europees Semester.¹⁰³

Ten tweede legt Verordening (EU) 473/2013 een gezamenlijke budgettaire tijdlijn op en eist, in het verlengde van het Europees Semester, dat Nederland de ontwerpbegroting voor 15 oktober openbaar maakt en, ook voor die datum, een Ontwerpbegrotingsplan naar de Commissie en de Eurogroep stuurt. De ontwerpbegrotingen en de Miljoenennota worden op de derde dinsdag van september, Prinsjesdag, openbaar gemaakt. Hiermee voldoet de regering aan de verplichting om voor 15 oktober de ontwerpbegrotingen openbaar te maken. Wel dient de regering apart een Ontwerpbegrotingsplan op te stellen volgens de Europese rapportageverplichtingen. Dit Ontwerp-begrotingsplan is een vertaling van het beleid en de cijfers uit de Miljoenennota.¹⁰⁴ In het Ontwerpbegrotingsplan geeft de regering onder andere informatie over de macro-economische prognoses, de begrotingsdoelstellingen en wordt een projectie van de inkomsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid gegeven. Daarnaast gaat de regering in op het verschil in de prognoses met het in het voorjaar ingediende Stabiliteitsprogramma en refereert de regering naar de vastgestelde Europa 2020-doelen en de landenspecifieke aanbevelingen en hoe deze weerspiegeld worden in het Ontwerpbegrotingsplan. Het Ontwerpbegrotingsplan dient de uit het Stabiliteitsprogramma overlegde begrotingspresentaties, die betrekking hebben op de middellange termijn, te vertalen in concrete plannen. Het Ontwerpbegrotingsplan wordt apart aangeboden aan het parlement en wordt tegelijkertijd met de Miljoenennota behandeld tijdens de algemene financiële beschouwingen.¹⁰⁵

Op basis van het Ontwerpbegrotingsplan richt de Commissie een opinie aan Nederland waarin het ingaat op de vraag of Nederland voldoet aan de regels van het Stabiliteits- en Groeipact en in hoeverre rekening wordt gehouden en voortgang wordt geboekt met betrekking tot de landenspeci-

102 Dit geldt vooral als Nederland zich bevindt in de preventieve arm van het SGP.

103 Zie ook SBR, 'Van salдостuring naar stabilisatie', vijftiende rapport 2016, p. 27 en 28.

104 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 21 501-07, nr. 1312 (Aanbiedingsbrief bij het Ontwerp-begrotingsplan 2016).

105 Zie daarover verder paragraaf 6.2.4.2.

fieke aanbevelingen. Deze opinie is, anders dan de aanbeveling naar aanleiding van het Stabiliteitsprogramma dat zich richt op de middellange termijn, concreet gericht op het volgende jaar. Dit betekent dat de Commissie een opinie vormt over het Ontwerpbegrotingsplan nog voordat het parlement over de ontwerpbegroting met de regering in debat is getreden en hierover een opinie heeft kunnen vormen. Als de Commissie een ernstige niet-nakoming van de begrotingsregels constateert kan het bovendien aan Nederland vragen om binnen drie weken een herzien begrotingsplan op te stellen. Dit zou betekenen dat er tussentijdse besluitvorming dient plaats te vinden over de begroting. Dit levert een spanning op met het nationale begrotingsproces dat immers uitgaat van één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar.

Naast het indienen van de begrotingsplannen op vaste tijden in het voorjaar en het najaar, eist Verordening (EU) 473/2013 dat de begroting voor het einde van het kalenderjaar is aangenomen en vastgesteld volgens de nationale procedures. De Eerste Kamer komt vaak pas na de jaarwisseling toe aan de stemmingen over de begrotingen.¹⁰⁶ Dit betekent dat ook op dit punt de nationale begrotingsprocedure niet helemaal in de pas loopt met de opgelegde budgettaire tijdlijn.

De lidstaat mag in een uitzonderlijk geval wel afwijken van de eis dat de begroting voor 1 januari is vastgesteld. Dit mag als sprake is van 'objectieve redenen buiten de macht van de overheid'. In dat geval dient Nederland te beschikken over zogenoemde uitgestelde begrotingsprocedures. Deze procedure dient erin te voorzien dat de overheid in ieder geval, voor zolang de begroting nog niet is vastgesteld en uitgevoerd kan worden, kan voldoen aan haar financiële verplichtingen. Nederland beschikt over uitgestelde begrotingsprocedures in artikel 23 Comptabiliteitswet 2001 en de afspraken die over de uitvoering van dit artikel zijn gemaakt tussen het kabinet en het parlement.¹⁰⁷ Als de begroting niet voor 1 januari is vastgesteld kan de regering toch uitgaven doen en verplichtingen aangaan tot het maximumbedrag zoals neergelegd in de ontwerpbegroting. Onduidelijk is echter wat precies wordt bedoeld met 'objectieve redenen buiten de macht van de overheid'. Dit wordt niet nader uitgelegd. In Nederland wordt de uitgestelde begrotingsprocedure in de praktijk vaak toegepast. Dit gebeurt om agenda-technische redenen, omdat de Tweede Kamer vaak pas vlak voor het kerstreces stemt over de departementale begrotingen en de Eerste Kamer daarom niet voor 1 januari in de gelegenheid is te stemmen over diezelfde begrotingen. Het is de vraag of een dergelijke reden overigens onder het criterium 'objectieve redenen buiten de macht van de overheid' vallen.

Het op- en vaststellen van deze begrotingsplannen en de ontwerpbegroting is een nationale bevoegdheid en gebeurt volgens de nationale procedures. Daarmee raakt de opgelegde tijdlijn niet aan de bevoegdheid van het parlement om in laatste instantie de begroting goed te keuren. De opgelegde

106 Zie paragraaf 3.3.2.3. Sinds 2013, met uitzondering van 2014, vindt de stemming in de Eerste Kamer echter wel plaats voor 1 januari (zie paragraaf 6.3.3).

107 Zie paragraaf 3.3.2.3.

tijdelijk leidt echter wel tot spanningen met het nationale begrotingsbeleid en oefent druk uit op de wijze waarop de begroting wordt opgesteld en behandeld door het parlement doordat het nationale begrotingsproces niet synchroon loopt met het Europees Semester.¹⁰⁸ De opgelegde tijdelijkheid leidt vooral tot tijdsdruk bij het vaststellen van de begroting voor 1 januari en als de Commissie vraagt om een herzien Ontwerpbegrotingsplan.¹⁰⁹

Uit hetgeen hiervoor is besproken volgt dat de sterke focus van de Europese begrotingsregels op het begrotingssaldo tot spanningen leidt met het nationale begrotingsbeleid. Door de focus op het saldo zal er tussentijds bijgestuurd moeten worden als niet wordt voldaan aan de Europese begrotingsregels, terwijl het trendmatig begrotingsbeleid uitgaat van vaste uitgavenkaders en één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar, juist om te voorkomen dat tussentijds moet worden bijgestuurd.¹¹⁰ Met name in de correctieve fase is er geen ruimte voor het voeren van trendmatig begrotingsbeleid omdat sterk gestuurd wordt op saldo en het corrigeren van het tekort waardoor er vaak ad hoc-maatregelen nodig zullen zijn. Maar ook als Nederland zich in de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact bevindt is er sprake van een spanning met het trendmatig begrotingsbeleid, omdat ook dan de focus ligt op het structurele saldo dat op jaarbasis wordt berekend, terwijl het trendmatig begrotingsbeleid zich juist concentreert op een uitgavenkader voor de gehele kabinetsperiode.¹¹¹ Daarnaast dient Nederland een herstelplan in te dienen als de Raad een significante afwijking in de preventieve fase van het Stabiliteits- en Groeipact vaststelt. Dit betekent dat direct uitgavenbepalende en/of inkomstenverhogende maatregelen zullen worden genomen. Bovendien zijn de regels in de preventieve fase complex en is de toepassing ervan onduidelijk. Dit maakt het lastig te voorspellen of Nederland de regel van begrotingsevenwicht schendt en of er dus eventueel moet worden bijgestuurd. Dit leidt tot onzekerheid over het te voeren begrotingsbeleid en doet afbreuk aan de duidelijkheid ervan.¹¹² Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte is het dan ook zaak om zoveel mogelijk binnen de kaders van de Europese begrotingsregels te blijven zodat zoveel mogelijk kan worden vastgehouden aan het trendmatig begrotingsbeleid, dat als groot voordeel heeft dat het zorgt voor bestuurlijke rust.¹¹³

108 De Algemene Rekenkamer is echter van oordeel dat het Europees Semester en de nationale begrotingscyclus wel op elkaar aansluiten. Zie Rapport Algemene Rekenkamer 2014, p. 55.

109 Zie verder hoofdstuk 6.

110 Zie over het trendmatig begrotingsbeleid paragraaf 2.11.1.1.

111 Voorjaarsrapportage 2016, p. 24 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 21 501-07, nr. 1352).

112 SBR, 'Van saldosturing naar stabilisatie', vijftiende rapport 2016, p. 22.

113 SBR, 'Van saldosturing naar stabilisatie', vijftiende rapport 2016, p. 63.

5.4.3 Inkadering besluitvorming

Het Europees economisch bestuur is niet alleen bepalend voor het tijdpad voor de op- en vaststelling van de begroting, het Europees economisch bestuur kadert de nationale besluitvorming over de begroting in. Sinds het Verdrag van Maastricht staat het Nederlandse begrotingsbeleid in het teken van het voldoen aan, in de eerste instantie de convergentiecriteria, en later aan de referentiewaarden zoals neergelegd in het VWEU en het daaraan gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten en het Stabiliteits- en Groeipact. Dit betekent dat deze waarden de randvoorwaarden vormen waarbinnen Nederland zijn eigen begrotingsbeleid kan voeren. Als Nederland de cijfermatige begrotingsregel met betrekking tot het tekortcriterium overschrijdt dan dient Nederland direct maatregelen te nemen om dit buitensporige tekort te corrigeren in overeenstemming met de aan de lidstaat gerichte aanbeveling met betrekking tot het tijdpad voor het corrigeren van dit tekort. De keuze welke begrotingspolitiek wordt gevoerd op nationaal niveau is hiermee grotendeels, zeker wanneer de randvoorwaarden worden gebroken, uit handen genomen van de nationale begrotingsautoriteiten. De ruimte om besluiten te nemen over de begroting wordt hiermee aanzienlijk ingeperkt en daarmee wordt ook het budgetrecht van het parlement ingeperkt.¹¹⁴

Met de vanaf 2010 doorgevoerde hervormingen is de begrotingsautonomie van de begrotingsautoriteiten en in het bijzonder ook het budgetrecht van het parlement echter verder ingeperkt. Ten eerste zijn de juridisch bindende cijfermatige begrotingsregels aangescherpt en op de tweede plaats is het toezicht verscherpt en geïntensiveerd. Verder wordt er bij het toezicht op de nationale begrotingen steeds meer nadruk gelegd op het economisch structuurbeleid van de lidstaten, dat overigens steeds meer afdwingbaar wordt.

De cijfermatige begrotingsregels zijn aangescherpt doordat ook een overschrijding van het schuld criterium leidt tot het toepassen van de buitensporige tekortprocedure. Bovendien is de regel van begrotingsevenwicht aangescherpt in het *Fiscal Compact* en is er een sanctie geïntroduceerd op de overtreding van deze regel. Overtreding van deze regel van begrotingsevenwicht is bovendien onderworpen aan het toezicht van het Hof van Justitie. Dit betekent dat de focus bij het voeren van het begrotingsbeleid en de besluitvorming over de begroting niet meer grotendeels gericht is op het wegblijven bij de referentiewaarden uit de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact, maar in meerdere mate ook gericht is op het niet overtreden van de regel van begrotingsevenwicht voor de middellange termijn uit

114 Zie ook Besselink 2005 waarin de auteur stelt dat het budgetrecht van het parlement fundamenteel is gemarginaliseerd door de eisen die worden gesteld aan de begroting in het kader van de EMU.

de preventieve arm, welke regel met name in het voorjaar in het Stabiliteitsprogramma wordt geëvalueerd.¹¹⁵

Het toezicht op de naleving van de normen is daarnaast verscherpt en geïntensiveerd. Zo hebben de Commissie en, waar relevant, de ECB bevoegdheden gekregen om verscherpt toezicht uit te oefenen en in dat kader onderzoeksmisaties uit te voeren naar de lidstaten. Ook heeft de Commissie op vaste momenten contact met verschillende (overheids)instanties en sociale partners in Nederland om landenspecifieke vraagstukken in kaart te brengen door middel van bilaterale bijeenkomsten. Bovendien is het toezicht geïntensiveerd waardoor de Nederlandse regering gedurende het jaar op vaste momenten moet rapporteren over de begrotingsplannen en de opstelling van de begroting. Deze plannen worden vervolgens doorlopend geëvalueerd in het licht van de EU-brede doelen en de begrotingsregels. Daarnaast wordt ook door de Raad van State toegezien op de naleving van de begrotingsregels.

Verder heeft het toezicht steeds meer betrekking op het macro-economisch beleid en het economisch structuurbeleid in Nederland. Zoals bleek uit hoofdstuk 4 zijn de landenspecifieke aanbevelingen niet alleen gedetailleerd, maar ook hebben deze betrekking op het sociale beleid in de lidstaat.¹¹⁶ Deze aanbevelingen worden bovendien steeds 'harder' door de grote verwevenheid van *hard law*- en *soft law*-elementen als gevolg van de integratie van de verschillende vormen van coördinatie in één toezichtkader. De doorlopende evaluaties en beoordelingen van de Commissie kunnen uiteindelijk leiden tot het opleggen van financiële sancties door de Raad en wanneer de lidstaat financiële assistentie ontvangt is er de facto eigenlijk geen ruimte meer om af te wijken van de in het memorandum van overeenstemming neergelegde voorwaarden, waardoor de bevoegdheid om in laatste instantie over de begroting te beslissing in feite uit handen wordt genomen van het parlement.

Nederland dient bij het formuleren van het begrotingsbeleid en het opstellen van de nationale begroting(splannen) rekening te houden met de besluiten en aanbevelingen uit het Europees Semester en dient vervolgens over de uitvoering van de begroting verantwoording af te leggen. Dit betekent dat de jaarlijkse groeianalyse, het waarschuwingsmechanismeverslag, de aanbevelingen voor de eurozone, de door de Europese Raad opgestelde economische prioriteiten, het landrapport, inclusief de diepgaande analyse, de landenspecifieke aanbevelingen en een eventuele aanbeveling naar aanleiding

115 Zie ook paragraaf 4.3.3.3.

116 Zo zijn de landenspecifieke aanbevelingen aan Nederland onder andere gericht (geweest) op het verhogen van de arbeidsparticipatie, het (sociale) huurbeleid en op het gebied van de langdurige zorg. De verschillende landenspecifieke aanbevelingen van de Commissie en de Raad aan Nederland (en de overige lidstaten) zijn te vinden via: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_nl.htm.

van het Ontwerpbegrotingsplan, steeds bepalender worden voor het nationale begrotingsbeleid. Ook zal de regering rekening houden met het door de Raad van State uitgebrachte oordeel over de begroting.

Naast de inhoudelijke eisen die gesteld worden aan de begroting en het begrotingsbeleid, worden ook eisen gesteld aan de nationale begrotingskaders, zoals opgenomen in de richtlijnen inzake de overheidsboekhouding en -statistieken. Bovendien dient Nederland naast het opstellen van het Stabieliteitsprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma in het voorjaar en het Ontwerpbegrotingsplan in het najaar, twee keer per jaar te rapporteren aan de Commissie over de schuld (EMU-schuld), het tekort (EMU-saldo), investeringen, de rente-uitgaven en het bbp.

De mate waarin Nederland wordt gestuurd om een bepaald begrotingsbeleid te voeren, de intensiteit van het toezicht op de nationale begroting, de mate waarin Nederland gehouden is aan de macro-economische en budgettaire aanbevelingen en het aantal rapportageverplichtingen nemen bovendien toe naarmate de Commissie meer budgettaire of macro-economische problemen constateert.

Doordat de in Europees verband geformuleerde aanbevelingen en besluiten steeds bepalender worden voor het nationale begrotingsbeleid¹¹⁷ en de nationale besluitvormingsprocedures over de begroting, wordt de politieke ruimte voor zowel de regering als het parlement om op nationaal niveau beslissingen te nemen over de begroting ingeperkt. Deze ruimte wordt verder ingeperkt naarmate de Commissie meer budgettaire en/of macro-economische problemen constateert. De rol van het parlement en de politieke manoeuvreerruimte van het parlement bij de besluitvorming over de begroting lijkt in het bijzonder te worden ingeperkt, omdat het parlement geen vetorecht heeft over de in Europees verband tot stand gekomen besluitvorming en de Commissie een grote rol speelt in deze besluitvormingsprocedures.¹¹⁸

Ook bij de implementatie van de besluitvorming op nationaal niveau, in het nationaal semester, wordt de manoeuvreerruimte van het parlement beperkt. Zowel omdat er tijdsdruk ontstaat op het begrotingsproces en omdat bij de besluitvorming over de begroting in grote mate rekening wordt gehouden met de in het voorjaar – het Europees Semester – tot stand gekomen

117 Zo oordeelde de Hoge Raad in januari 2016 in twee zaken dat de crisisheffing die als gevolg van het Lenteakkoord was geïntroduceerd en een extra heffing op salarissen boven de 150.000 euro inhield, niet in strijd was met artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM, het recht op eigendom. De wetgever had 'voldoende specifieke en dwingende redenen' om de crisisheffing in te voeren, namelijk de 'begrotingsnood' en het voldoen aan de begrotingsregels uit het SGP. Zie HR 29 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:121 en 124. De crisisheffing was ingevoerd om de werkgevers mee te laten betalen aan het verkleinen van het begrotingstekort. In 2013 bevond Nederland zich in de buitensporige tekortprocedure en diende in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad dit tekort in 2014 te hebben gecorrigeerd. Zie ook paragraaf 2.14.

118 Zie paragraaf 4.3.7.

besluitvorming in Europees verband. Bovendien geeft de Commissie een opinie over de ontwerpbegroting voordat het parlement hierover een oordeel geeft. Dit is vooral beperkend voor de manoeuvreerruimte van het parlement als de Commissie vraagt om een herzien Ontwerpbegrotingsplan.¹¹⁹ Het herziene Ontwerpbegrotingsplan dient onder grote tijdsdruk te worden opgesteld. Bovendien moet het in lijn zijn met de aanbeveling van de Commissie. Hoewel het parlement nog wel de mogelijkheid heeft om de ontwerpbegroting goed of af te keuren, nadat het herziene Ontwerpbegrotingsplan is opgesteld door de regering en goedgekeurd door de Commissie, zal dit moeten gebeuren onder grote tijdsdruk als de begroting nog voor 1 januari moet worden vastgesteld. Dit betekent dat de informatiepositie van het parlement in het gedrang kan komen, omdat het parlement voldoende tijd en informatie nodig zal hebben om de plannen goed te kunnen beoordelen. Bovendien heeft het Ontwerpbegrotingsplan al de goedkeuring van de Commissie gekregen waardoor afwijking van het plan niet voor de hand ligt. *Peer pressure* speelt hierbij ook een grote rol. Volgens Chalmers 'verdringt' de Commissie het parlement in dit geval door het als het ware voor een *fait accompli* te stellen waardoor de Commissie de eindbeslissing over de begroting uit handen neemt van het parlement.¹²⁰

5.4.4 Verwevenheid van nationale en Europese besluitvorming

Door de doorlopende cyclus van het Europees Semester zijn de nationale en de Europese besluitvormingsprocedures in toenemende mate met elkaar verweven¹²¹ en acteren Europese en nationale actoren constant in het licht van de besluiten genomen door de ander.¹²² Hierdoor is er minder politieke ruimte om op nationaal niveau beslissingen te nemen over de begroting.

De Nederlandse regering rapporteert aan de Europese instellingen over de nationale begroting(splannen) waarbij rekening wordt gehouden met de door de Europese instellingen opgestelde prioriteiten en aanbevelingen. De nationale rapportages worden vervolgens geëvalueerd door de Europese instellingen in het licht van de vastgestelde economische prioriteiten en eerdere aanbevelingen. Deze evaluaties monden uit in landenspecifieke aanbevelingen, waar vervolgens rekening mee gehouden dient te worden in de nationale begroting(splannen) waarover Nederland rapporteert aan de Europese instanties. Deze rapportages worden vervolgens weer geëvalueerd in het licht van de eerdere evaluaties en aanbevelingen. Hierdoor is geen sprake van een eenduidig besluitvormingsmoment, maar wordt er

119 Dit deed zich in verregaande mate voor in het geval waarin Portugal na een technische dialoog met de Commissie aanpassingen heeft gedaan in de ontwerpbegroting om te voorkomen dat de Commissie zou vragen om een herzien Ontwerpbegrotingsplan. Zie paragraaf 4.3.4.2.

120 Chalmers 2012, p. 686 en 687.

121 Zie ook Voorlichting Raad van State 2013, p. 10.

122 Chalmers 2012, p. 685.

constant voortgeborduurd op eerdere besluiten, aanbevelingen en evaluaties. Dit leidt tot een constante interactie tussen de regering en de Europese instellingen.

De evaluaties, aanbevelingen en rapportages hebben niet alleen betrekking op de voorbereiding en de nog uit te voeren begrotingsplannen of structurele hervormingsplannen, maar ook op de uitvoering van de aanbevelingen en de begroting. Bovendien evalueert de Commissie pas na afloop van het begrotingsjaar, op basis van de zogenoemde *ex post*-toets, of er sprake is van een overtreding van de begrotingsregel in de preventieve arm.¹²³ Hierdoor lopen binnen een kalenderjaar drie cycli van opeenvolgende jaren door elkaar heen.¹²⁴

De verwevenheid van de nationale en Europese besluitvorming als gevolg van de doorgaande toezichtcyclus wordt verder versterkt door het feit dat als onderdeel van de cyclus er in ieder geval tweejaarlijks, na de publicatie van de jaarlijkse groeianalyse en voorafgaand aan de publicatie van de landenspecifieke aanbevelingen, bilaterale gesprekken plaatsvinden tussen de Commissie, specifiek het landenteam, en (overheids)instanties waaronder departementen en sociale partners in Nederland. Deze bilaterale gesprekken dienen ertoe om in kaart te brengen welke problemen er op welke terreinen spelen in de lidstaat. Deze bijeenkomsten vinden plaats op technisch niveau en zijn niet openbaar.

Deze doorlopende cyclus heeft tot gevolg dat het toezicht uitermate complex is. Verschillende procedures lopen door elkaar heen, de procedures liggen in elkaars verlengde en de wijze waarop de aanbevelingen tot stand komen is niet altijd even transparant.¹²⁵

De regering legt verantwoording af over de opgestelde begrotingsplannen en de uitvoering van de begroting aan zowel de EU-instellingen als aan het parlement. Dit leidt tot een zekere diffuse verantwoordingsrelatie tussen de regering en het parlement als het gaat over de besluitvorming over de begroting. Deze vindt immers plaats in het licht van de geformuleerde prioriteiten en aanbevelingen (uit voorafgaande cyclus) in Europees verband waar het parlement maar heel beperkt invloed op kan uitoefenen. Bovendien is de regering direct betrokken bij de besluitvorming in EU-verband. Dit maakt het voor het parlement moeilijker om de regering te controleren in het kader van de besluitvorming over de begroting.¹²⁶

Bovendien lijkt de regering door de doorlopende cyclus haar informatievoorsprong op het parlement te vergroten gelet op de constante rapportageverplichtingen en de constante dialoog tussen de Commissie en de lidstaten,

123 Zie *Vade Mecum* 2016, p. 26. Zie ook het toetsingskader zoals neergelegd in de Voorjaarsrapportage 2016, bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 21 501-07, nr. 1352.

124 Zoals overigens ook in de nationale begrotingscyclus.

125 Zie hoofdstuk 4. Zie voor de complexiteit van de cyclus ook het in bijlage 1 opgenomen stroomschema.

126 Zie ook Dawson 2015b, p. 988 en paragraaf 4.3.7.

met name op technisch niveau. Anderzijds echter beschikt het parlement na de versterking van het Europees economisch bestuur over meer informatie over de begroting. In het bijzonder geldt dit voor de begrotingsplannen die de regering in het voorjaar openbaar maakt en de beoordeling hiervan door de Raad van State.¹²⁷ Daarbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat het parlement slechts een marginale rol speelt bij de besluitvorming in EU-verband en de besluitvorming op nationaal niveau aanzienlijk wordt ingeperkt door deze besluitvorming.

5.4.5 Meer instanties betrokken bij de totstandkoming van de nationale begroting(splannen)

In het licht van het Europees economisch bestuur zijn zowel in Europees als in internationaal verband steeds meer instanties betrokken bij het formuleren, evalueren en het toezicht houden op de nationale begroting(splannen), de macro-economische politiek en het economisch structuurbeleid in het licht van de Europese begrotingsregels en de EU-brede doelen. Bovendien zijn veel beslissingen in het kader van het Europees economisch bestuur deels gebaseerd op meer technische analyses, afkomstig van instanties met een bepaalde expertise, zoals de Commissie, de ECB (en waar relevant het IMF) en op nationaal niveau de Raad van State, terwijl deze beslissingen tegelijkertijd betrekking hebben op politiek gevoelige terreinen – namelijk het begrotingsbeleid en de macro-economische politiek. Dit alles leidt ertoe dat er minder ruimte is voor (nationale) politieke processen en deze processen tot op zekere hoogte rekening dienen te houden met deze verschillende beoordelingen en analyses.

5.4.6 Conclusie

Het Europees economisch en budgettair toezicht raakt niet direct aan de bevoegdheid van de begrotingswetgever om in laatste instantie te beslissen over de begroting. Toch heeft het toezicht aanzienlijke gevolgen voor de besluitvorming met betrekking tot de nationale begroting.

Het nationale begrotingsbeleid en de nationale begrotingsprocedures lopen niet geheel in de pas met het Europees Semester en de gezamenlijke budgettaire tijdlijn, waardoor de nationale begrotingsprocedures onder druk komen te staan. De inkadering van de besluitvorming heeft tot gevolg dat de politieke manoeuvreerruimte op nationaal niveau wordt gemarginaliseerd. De verwevenheid van de nationale en Europese besluitvormingsprocedures over de begroting heeft tot gevolg dat de regering zowel aan de Europese instellingen als aan het parlement verantwoording aflegt voor de nationale begroting(splannen) wat leidt tot onduidelijke verantwoordingsrelaties. De beslissingen en aanbevelingen die in Europees verband tot stand komen zijn

127 Zie ook paragraaf 6.4.

bovendien grotendeels gebaseerd op technische analyses waardoor politieke processen minder de ruimte hebben.

Dit alles heeft tot gevolg dat de verantwoordingsrelatie tussen de regering en het parlement bij het opstellen van de begroting verandert. De politieke manoeuvreerruimte voor het parlement neemt af en de beslissing over de begroting wordt steeds meer onttrokken aan de nationale politieke processen doordat de begroting steeds meer in het licht van de in Europees verband tot stand gekomen beslissingen en aanbevelingen moeten worden opgesteld. Dit betekent dat de betrokkenheid van het parlement bij de begroting steeds meer in de knel komt, ten gunste van niet alleen de Europese instellingen, maar ook van de regering die, meer dan al het geval was, de overhand krijgt bij het op- en vaststellen van de begroting op het nationale niveau. Bovendien legt de vaste tijdlijn voor het op- en vaststellen van de begroting(splannen) druk op het nationale begrotingsproces waardoor de rol van het parlement bij de besluitvorming nog meer in de knel kan komen.

5.5 DE PARADOX VAN HET EUROPEES ECONOMISCH BESTUUR

Het doel van de maatregelen ter versterking van het Europees economisch bestuur is om de asymmetrie tussen het centrale monetaire beleid en decentrale economische beleid te verkleinen, om zo te voorkomen dat overloopeffecten van nationaal beleid de stabiliteit van de muntunie in gevaar kunnen brengen. Omdat de nationale lidstaten hun autonomie op het gebied van het budgettaire en economisch beleid wilden bewaren, is ervoor gekozen om de cijfermatige begrotingsregels te verscherpen en de controle en het toezicht daarop door de EU-instellingen aan te halen door een combinatie van *hard law* en *soft law*.

Hoewel in dit model de bevoegdheid om de nationale middelen op te halen een nationale bevoegdheid is gebleven, en daaraan gekoppeld ook de bevoegdheid om in laatste instantie te beslissen over de begroting, is het paradoxale¹²⁸ resultaat van dit model dat er steeds minder ruimte is voor nationale politieke processen bij het nemen van beslissingen over de begroting, waardoor de nationale autonomie juist aanzienlijk wordt ingesnoerd: de bevoegdheid om het budgettaire en economisch beleid vorm te geven is de facto dan ook deels overgedragen aan het EU-niveau.¹²⁹ Het is vooral het parlement dat hier aan het langste eind trekt: het parlement heeft immers geen definitieve stem meer over dit beleid, nu dit deels op EU-niveau wordt vastgesteld. Discussies over het begrotingsbeleid en het economisch beleid vinden steeds meer plaats op EU-niveau en in EU-verband, zonder dat het parlement daarin rechtstreeks een stem heeft of hier wezenlijke invloed op kan uitoefenen. Bovendien dient bij het nemen van beslissingen over de begroting rekening te worden gehouden met de beslissingen genomen in

128 Fabbrini 2016, m.n. p. 50-61.

129 Zie ook Jančić 2016, p. 237. Anders zie Adamski 2016.

EU-verband. De directe verantwoordingsrelatie tussen degene die de middelen opbrengen en degene die daarover beslissen wordt daarmee deels doorbroken.

Gelet op het budgetrecht is het huidige model dan ook onwenselijk. Betekenisvolle parlementaire betrokkenheid houdt in dat het parlement wezenlijke invloed kan uitoefenen op de besluitvorming over de begroting en daarmee het regeringsbeleid.¹³⁰ De mogelijkheid om wezenlijke invloed uit te oefenen op de besluitvorming over de begroting in het licht van het Europees economisch bestuur is echter deels onttrokken aan het parlement, ten gunste van de Europese instellingen en de regering.

5.6 CONCLUSIE

Uit dit hoofdstuk volgt dat het Europees economisch bestuur niet alleen gevolgen heeft voor het nationaal wettelijk kader inzake de begroting maar ook voor de nationale begrotingsprocedures en de wijze waarop over de begroting wordt besloten.

Voor het eerst zijn begrotingsregels opgenomen in het wettelijk kader. Hoewel de Wet HOF slechts een verwijzing naar de cijfermatige Europese begrotingsregels bevat en alleen de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid codificeert, waardoor de uitwerking van de begrotingsregels nog grotendeels afhankelijk is van het oordeel van de Europese instellingen en de uitwerking in het regeerakkoord, betekent de verankering van de begrotingsregels in nationale regelgeving een breuk met de bestaande praktijk. Daarnaast is de Raad van State met een nieuwe taak belast: het onafhankelijk begrotingstoezicht. De beoordelingen van de Raad van State over de begrotingsplannen betekenen dan ook een nieuwe procedure in de begrotingscyclus. Het Europees Semester introduceert daarnaast verschillende andere nieuwe procedures in de begrotingscyclus. In het voorjaar worden de begrotingsplannen voor de middellange termijn gepresenteerd in het Stabiliteitsprogramma en wordt het economisch structuurbeleid gepresenteerd in het Nationaal Hervormingsprogramma. Vervolgens wordt in het najaar het Ontwerpbegrotingsplan gepresenteerd. Daarnaast maakt ook het herstelplan deel uit van de begrotingscyclus als de Raad constateert dat de regel van begrotingsevenwicht wordt geschonden.

Hoewel het Europees economisch bestuur niet raakt aan de bevoegdheid van het parlement om in laatste instantie te beslissen over de begroting hebben het Europees Semester en de nieuwe begrotingsprocedures wel aanzienlijke gevolgen voor de wijze en de momenten waarop over de begroting wordt besloten. In de eerste plaats staan de Europese begrotingsregels op gespannen voet met het nationale begrotingsbeleid. En ten tweede lopen het Europees Semester en de gezamenlijke budgettaire tijdlijn niet helemaal

130 Zie paragraaf 3.4.

in de pas met het nationale begrotingsproces. Niet alleen komen de nationale begrotingsprocedures daardoor onder druk te staan, de in het voorjaar geformuleerde prioriteiten en aanbevelingen in Europees verband krijgen bovendien een aanzienlijke rol in het begrotingsproces. In het Stabiliteitsprogramma, dat gebaseerd is op de in Europees verband geformuleerde prioriteiten en aanbevelingen, wordt immers al vooruitgelopen op de ontwerpbegrotingen in het najaar.

De in Europees verband genomen beslissingen en aanbevelingen en de procedures uit het Europees Semester zijn dus in grote mate bepalend voor het nationale begrotingsbeleid en de nationale begrotingsprocedures. Met als gevolg dat de politieke ruimte om op nationaal niveau beslissingen te nemen over de begroting wordt beperkt en dat de verantwoordingsrelatie tussen het parlement en de regering verandert met betrekking tot de besluitvorming over de begroting. Hierdoor wordt het moeilijker voor het parlement om de besluitvorming over de begroting te controleren en te beïnvloeden. Dit betekent dat de regering nog meer dan het geval was de overhand krijgt bij het op- en vaststellen van de begroting op het nationale niveau.

Dat de EU-besluitvorming in grote mate invloed heeft op de economische en sociale beleidsbeslissingen die op nationaal niveau worden genomen, terwijl het parlement geen beslissende invloed uit kan oefenen op de EU-besluitvorming, is niet wenselijk in het licht van het budgetrecht. Betekenisvolle parlementaire betrokkenheid houdt in dat het parlement wezenlijke invloed kan uitoefenen op de besluitvorming over de begroting en daarmee het regeringsbeleid. De facto is de bevoegdheid om het budgettair en economisch beleid vorm te geven deels overgedragen aan het EU-niveau. Daarmee wordt de mogelijkheid om wezenlijke invloed uit te oefenen op de besluitvorming over de begroting in het licht van het Europees economisch bestuur deels onttrokken aan het parlement, ten gunste van de Europese instellingen en de regering.

In het volgende hoofdstuk wordt gezien in hoeverre het parlement in de politieke praktijk betrokken is bij de besluitvorming over de begroting en hoe het parlement zoveel mogelijk kan waarborgen dat het betekenisvol betrokken is bij de besluitvorming over de begroting op nationaal niveau in het licht van het Europees economisch bestuur.

6.1 INLEIDING

Uit hoofdstuk 5 bleek dat het Europees economisch bestuur en de daaruit voortvloeiende regels aanzienlijke invloed hebben op het wettelijk kader en de wijze waarop over de begroting wordt besloten. Zowel inhoudelijk als procedureel is het Europees economisch bestuur bepalend voor de op- en vaststelling van de nationale begroting, waardoor de nationale autonomie om besluiten te nemen over de begroting aanzienlijk wordt ingeperkt. In het verlengde van deze constatering kijkt dit hoofdstuk naar de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting in het licht van het Europees economisch bestuur. Hoe vindt de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting plaats in het licht van het Europees economisch bestuur en waar doen zich eventueel knelpunten voor en in hoeverre kan worden gewaarborgd dat het parlement in het gegeven kader zoveel mogelijk betekenisvol betrokken is bij de begroting? Waar relevant wordt dit geïllustreerd met voorbeelden uit de politieke praktijk. Omdat de onderwerpen uit hoofdstuk 5 en 6 dicht tegen elkaar aanliggen hebben beide hoofdstukken onvermijdelijk enige overlap met elkaar.

In paragraaf 6.2 ga ik in op de inzet van de bevoegdheden van het parlement bij het uitoefenen van het budgetrecht. Het Europees economisch bestuur heeft invloed op de wijze waarop over de begroting wordt besloten. Betekenisvolle parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over de begroting betekent dan ook dat het parlement de inzet van zijn bevoegdheden op grond van het budgetrecht hierop zou moeten afstemmen. Dit geldt zowel voor het moment als de wijze waarop het parlement betrokken is bij de besluitvorming over de begroting. In paragraaf 6.3 ga ik in op de tijdsdruk die er wordt gelegd op het begrotingsproces. Dit heeft tot gevolg dat de inzet van de bevoegdheden voor het parlement problematisch kan zijn. In paragraaf 6.4 ga ik in op de informatiepositie van het parlement in het licht van het Europees economisch bestuur. De nieuwe begrotingsprocedures in het kader van het Europees Semester leiden tot meer transparantie in het begrotingsproces wat ten goede komt aan de controle van de regering. Het is echter van belang dat het parlement voldoende inzicht heeft in de complexe cyclus om optimaal gebruik te maken van zijn bevoegdheden.

Het Europees Semester is sinds 2011 geïstitutionaliseerd en het Europees economisch bestuur en de invulling van het Europees Semester zijn nog steeds in ontwikkeling. De ontwikkelingen in de politieke praktijk ten aanzien van het Europees economisch bestuur hebben zich nog niet uitgekristalliseerd en zijn nog steeds onderwerp van debat in de Kamers en daarbuiten. Dit hoofdstuk is dan ook een momentopname van de zich ontwikkelende politieke praktijk. Hierdoor zullen er geen algemene conclusies worden getrokken over de politieke praktijk, maar worden enkele trends en debatten geschetst.

6.2 INZET BEVOEGDHEDEN BIJ HET UITOEFENEN VAN HET BUDGETRECHT

6.2.1 Inleiding

Het Europees economisch en budgettair toezicht raakt niet direct aan de bevoegdheid van het parlement om in laatste instantie te beslissen over de begroting en te controleren of de regering de geautoriseerde gelden conform de wensen van het parlement heeft uitgegeven (het formele budgetrecht). Het budgetrecht moet garanderen dat het parlement betekenisvol betrokken is bij de besluitvorming over de begroting. Het parlement heeft met het budgetrecht een beslissende stem over de verdeling van de middelen. De regels en beslissingen die voortvloeien uit het Europees economisch bestuur hebben echter steeds meer invloed op de beslissingen die in het nationale verband worden genomen over de verdeling van de middelen. Met name gelet op de doorgaande cyclus en de verwevenheid van de nationale en Europese besluitvormingsprocedures is het van belang dat het parlement de inzet van zijn bevoegdheden bij het uitoefenen van het budgetrecht afstemt op zowel de momenten waarop de politieke beslissingen worden genomen over de begroting als op de wijze waarop de besluitvormingsprocedures in Europees verband en de implementatie van de beslissingen op nationaal niveau plaatsvinden.

6.2.2 Moment van betrokkenheid

Uitgangspunt van het Europees Semester is dat de besluitvorming uit het Europees Semester wordt meegenomen bij de formulering van de concrete begrotingsplannen in het nationaal semester. De nationale voorjaarsrapportages zijn gebaseerd op de jaarlijkse groeianalyse, het waarschuwingsmechanismeverslag, de aanbevelingen voor de eurozone, de economische prioriteiten en het landrapport. Deze rapportages worden vervolgens geëvalueerd in het kader van deze analyses, prioriteiten en aanbevelingen van de (Europese) Raad en de Commissie, op grond waarvan de Commissie en de Raad aanbevelingen doen, waarmee rekening moet worden gehouden bij het opstellen van de ontwerpbegroting. Dit betekent dat de besluitvorming in het voorjaar, in het kader van het Europees Semester, van belang is voor

de besluitvorming over de ontwerpbegroting in het najaar. Wanneer het parlement pas betrokken is bij de besluitvorming over de begroting in de fase van de implementatie van de in het Europees Semester gemaakte afspraken in de ontwerpbegroting in het najaar, kan het parlement nog maar beperkt invloed uitoefenen op dat beleid.¹ Betrokkenheid bij de besluitvorming over de begroting(splannen) in het voorjaar is in het licht van het budgetrecht dan ook van belang.

De Raad van State constateert in zijn voorlichting aan de Eerste Kamer over de democratische betrokkenheid bij het Europees economisch bestuur dat de politieke besluitvorming in toenemende mate naar het voorjaar verschuift.² In het parlement is vervolgens de vraag opgeworpen of deze constatering betekenis heeft voor Prinsjesdag en of Prinsjesdag naar voren zou moeten worden geschoven.³

Dat de politieke besluitvorming over de begroting in toenemende mate naar het voorjaar verschuift betekent niet dat de betekenis van de presentatie van de begrotingsvoorstellen op Prinsjesdag afneemt. Dit moment in het najaar blijft van belang omdat de regering in de ontwerpbegroting voor het eerst haar uitgewerkte begrotingsplannen tegelijkertijd met de Miljoenennota presenteert. In de Miljoenennota en de ontwerpbegrotingen worden de begrotingsplannen uit het Stabiliteitsprogramma concreet uitgewerkt aan de hand van de meest actuele cijfers.⁴ Bij de opstelling van de begroting dient immers gebruik te worden gemaakt van de meest recente cijfers. Hiermee kan een actueel en integraal beeld worden gegeven van de begroting, wat de controle door het parlement ten goede komt. Daarnaast zijn de uitgewerkte begrotingsplannen in het najaar het uitgangspunt voor de formele besluitvorming over de begroting. Het verplaatsen van Prinsjesdag naar het voorjaar zou overigens betekenen dat de ontwerpbegroting al in het eerste semester zou moeten worden opgesteld. Niet alleen is dit niet in overeenstemming met het beginsel dat de begroting moet worden opgesteld aan de hand van de meest recente cijfers, maar ook komt dit niet overeen met de uitgangspunten van het Europees Semester en de Europese tijdlijn. Nederland dient namelijk in oktober haar Ontwerpbegrotingsplan aan de Commissie te sturen en haar ontwerpbegrotingen openbaar te maken.

-
- 1 Zo ook de Algemene Rekenkamer: *Kamerstukken II 2013/14*, 33 670, nr. 2, p. 2 (Input voor het rondetafelgesprek modernisering Comptabiliteitswet).
 - 2 Voorlichting Raad van State 2013, p. 14. Het kabinet is echter niet van mening dat de politieke besluitvorming naar het voorjaar verschuift, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 551, nr. 1, p. 10 (Staat van de Europese Unie 2013).
 - 3 *Handelingen I 2012/13*, nr. 18. De vaste commissie voor de Rijksuitgaven in de Tweede Kamer oordeelt in haar rapport in ieder geval dat er 'absoluut' geen noodzaak is voor het verplaatsen van Prinsjesdag of de algemene politieke of financiële beschouwingen naar het voorjaar, Rapport commissie voor de Rijksuitgaven 2014, p. 21.
 - 4 Dit volgt uit het beginsel van periodiciteit. Zie paragraaf 3.2.4.

6.2.3 Parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming in Europees verband

Betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting zal, om betekenisvol te zijn, dus doorlopend plaats moeten vinden, zowel in het eerste semester als in het nationaal semester. Door de constante dialoog tussen de EU-instellingen en de regering is het bovendien van belang dat het parlement betrokken is bij de besluitvorming in Europees verband. Deze besluitvorming is immers sterk bepalend voor de besluitvorming door de regering en voor de opstelling van de nationale rapportages in het voorjaar en de ontwerpbegrotingen in het najaar.

De controle-instrumenten van het parlement met betrekking tot de besluitvorming in Europees verband zijn afgestemd op de intergouvernementele methode dan wel de Uniemethode.⁵ Deze specifieke controle-instrumenten – de agendaprocedure, de ficheprocedure, het behandelvoorbehoud en het (in beperkte gevallen in te zetten) instemmingsrecht – zijn dan ook gericht op een van beide procedures. Zoals bleek uit paragraaf 4.3.7, is de besluitvorming in het kader van het Europees Semester echter niet onder te brengen bij één van beide methodes.⁶ De formele besluitvormingsprocedure in het Europees Semester vindt plaats in de (Europese) Raad, via de intergouvernementele methode. Het is echter de Commissie die in eerste instantie is belast met het toezicht op de implementatie van de besluitvorming van de Raad en de interpretatie van de Europese begrotingsregels. De aanbevelingen en analyses van de Commissie spelen dan ook een grote rol bij de uiteindelijke besluitvorming. Bovendien kan niet gesproken worden van één definitief besluitvormingsmoment. Er wordt constant voortgeborduurd op eerdere besluiten, evaluaties en rapportages en er vindt een constante wisselwerking plaats tussen de Europese en de nationale besluitvormingsprocessen.⁷ De aanbevelingen, evaluaties en analyses van de Commissie in het kader van de Europees Semestercyclus hebben ook een ander karakter dan de wetgevingsvoorstellen en consultatiedocumenten van de Commissie, meestal neergelegd in Groen- of Witboeken. Als (de inzet van) de controle-instrumenten niet voldoende zijn afgestemd op deze besluitvormingsprocedures kan dit de controle op de regering respectievelijk de besluitvorming in Europees verband bemoeilijken.

5 Zie over de controle-instrumenten van het parlement uitgebreid Van Mourik 2012.

6 Zie paragraaf 4.3.7.

7 Zie ook het in bijlage 1 opgenomen stroomschema.

6.2.3.1 Controle van de minister in de (Europese) Raad

De controle op de besluitvorming in Europees verband in het kader van het Europees Semester concentreert zich grotendeels op de controle van de minister in de (Europese) Raad.⁸ Parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming in de Raad is essentieel om de regering te kunnen controleren. De controle van de minister in de Raad vindt plaats in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid: de minister legt verantwoording af aan het parlement voor zijn optreden in de Raad en voor het verloop van het onderhandelingstraject in de Raad.⁹

De Tweede Kamer speelt hierin een actieve rol, in tegenstelling tot de Eerste Kamer. De Raadsvergaderingen worden in de regel voor- en nabesproken door de betreffende vaste Kamercommissies in de Tweede Kamer. Dit gebeurt in een algemeen overleg volgens de agendaprocedure. Voorafgaand aan de vergadering stuurt de regering een geannoteerde agenda naar de Kamercommissie. Hierin vermeldt de regering haar standpunt over het betreffende onderwerp.¹⁰ Achteraf stuurt de regering een verslag van de Raad aan de Kamercommissie en deze wordt vervolgens geagendeerd voor het volgende algemeen overleg. De Europese Raad wordt niet in commissieverband maar in de plenaire vergadering voor besproken in de Tweede Kamer.¹¹ Er vindt geen standaard terugblikdebat plaats na afloop van de Europese Raad. Desgewenst kunnen Kamerleden een plenair debat na de Europese Raad aanvragen.¹² De informele overleggen in het kader van de Eurogroep worden meegenomen bij het overleg over de Ecofin Raad.

Ook de Eerste Kamer ontvangt de geannoteerde agenda's en het verslag na afloop van de Raad. Deze maken echter geen deel uit van de beraadslagingen in de Kamercommissies. Er vindt in de Eerste Kamer ook geen plenair debat plaats over de Europese Raad. Hoewel de Eerste Kamer beschikt

8 Dit constateert ook de rapporteur Europees Semester 2013, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 574, nr. 3, p. 5.

9 Van Mourik 2012, p. 38.

10 Daarnaast wordt ook informatie gegeven over het doel van de Raadsbehandeling. Daarbij vermeldt de minister ook de eventuele procesbeschrijving en het nummer van het interne Raadsdocument zodat het parlement dit zelf kan raadplegen. Ook vermeldt de regering de inhoud, achtergrond en het tijdpad van de onderhandelingen. Vervolgens bespreekt de minister de inzet van de Nederlandse regering en geeft de minister een indicatie van het krachtenveld in de Raad en het Europees Parlement. Zie voor het format van de geannoteerde agenda zoals alle departementen deze hanteren: Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 22 112, nr. 1985.

11 Van Mourik 2012, p. 49.

12 In 2014 werd er korte tijd een experiment gestart waarin het terugblikdebat standaard werd gehouden in de week na de Europese Raad (zie besluitenlijst naar aanleiding van de procedurevergadering van de commissie voor Europese Zaken van 23 januari 2014), nadat deze aanvankelijk was komen te vervallen. Zie Van Mourik 2012, p. 43. Naar aanleiding van de evaluatie van de BOR is eind 2015 besloten om dit standaard terugblikdebat toch niet op te nemen in het Reglement van Orde voor de Tweede Kamer (zie besluitenlijst commissie voor Europese Zaken 27 november 2015).

over dezelfde controle-instrumenten als de Tweede Kamer, maakt de Eerste Kamer minder gebruik van deze bevoegdheden en stelt zich terughoudend op.¹³ Dit laat onverlet dat de Eerste Kamer de regering of de betreffende minister wel kan vragen om een bepaald standpunt in de Raad in te nemen¹⁴ of de regering vragen te stellen voorafgaand en na afloop van de Raadsvergadering over de agendapunten. Overleg tussen de regering en de Kamercommissie vindt in de regel schriftelijk plaats.¹⁵

6.2.3.2 *Controle van de Commissie*

Hoewel met name in de Tweede Kamer het zwaartepunt ligt op de controle en verantwoording van de ministers in de Raad, is het lastig om in dit late stadium de besluitvorming in Europees verband te beïnvloeden.¹⁶ De besluitvorming in Europees verband in het Europees economisch bestuur concentreert zich immers grotendeels in de fase voorafgaand aan de uiteindelijke besluitvorming in de Raad, namelijk bij de Commissie. Door deze trechterwerking is het van belang dat het parlement ook betrokken is bij de besluitvorming in de Commissiefase, zodat het parlement nog kan interveniëren voordat de formele besluitvorming in de Raad plaatsvindt.

De Commissierapporten gaan in de regel gepaard met een kabinetsreactie. Dat geldt in ieder geval voor het jaarlijkse pakket aan documenten gepresenteerd door de Commissie aan het begin van het Europees Semester. Dat zijn de jaarlijkse groeianalyse en het waarschuwingsmechanismeverslag en sinds kort ook de aanbevelingen voor de eurozone als geheel.¹⁷ In het Nationaal Hervormingsprogramma is de kabinetsreactie op het landrapport opgenomen.¹⁸ Daarnaast ontvangen de Kamers een kabinetsreactie op de landenspecifieke aanbevelingen opgesteld door de Commissie.¹⁹ De opinie van de Commissie over het Ontwerpbegrotingsplan is daarentegen niet altijd voorzien van een kabinetsreactie.²⁰

13 Van Mourik 2012, p. 33 en Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 52.

14 Van Mourik 2012, p. 43.

15 Van Mourik 2012, p. 66.

16 Zo constateert ook Van Mourik ten opzichte van de controle van het parlement van de Europese besluitvorming. Van Mourik 2012, p. 187.

17 Zie bijvoorbeeld de kabinetsreactie op de publicaties van de Commissie aan de start van het Europees Semester 2016 (*Kamerstukken II* 2015/16, 21 201-20, nr. 1064).

18 Zie bijvoorbeeld het Nationaal Hervormingsprogramma 2016 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 21 501-07, nr. 1351).

19 Zie bijvoorbeeld de kabinetsreactie op de landenspecifieke aanbevelingen van de Commissie van mei 2016 (*Kamerstukken II* 2015/16, 20 501-20, nr. 1125).

20 In 2013 en 2014 gaf het kabinet hier een reactie op tegelijk met de reactie op de jaarlijkse groeianalyse en het waarschuwingsmechanismeverslag (*Kamerstukken I* 2013/14, CVII, nr. A en *Kamerstukken I* 2014/14, CXII, nr. A). In 2015 en 2016 lijkt het erop dat er geen kabinetsreactie is verschenen op de opinie van de Commissie op het Ontwerpbegrotingsplan voor 2016 en 2017.

Als gevolg van de werkwijze bij de controle op de Europese besluitvorming in de Tweede Kamer worden de Commissierapporten niet integraal besproken, maar worden deze besproken in het algemeen overleg waar deze rapporten op de Raadsagenda staan. Dit geldt voor de jaarlijkse groeianalyse, het waarschuwingsmechanismeverslag, de landenspecifieke aanbevelingen en de opinie over het Ontwerpbegrotingsplan. Dit betekent dat de Commissierapporten niet integraal worden behandeld, maar op deelterreinen, namelijk voor zover deze rapporten betrekking hebben op het werkteerrein van de betreffende Kamercommissie. Wel heeft er in de laatste jaren meermaals in de Tweede Kamer voor enkele Kamercommissies een besloten technische briefing plaatsgevonden over de rapporten gepresenteerd door de Commissie aan het begin van het Europees Semester.²¹ In de Eerste Kamer wordt, mede aan de hand van de kabinetsreactie, in sommige gevallen wel integraal gesproken over de Commissierapporten door de betrokken Kamercommissies.²²

Naast de kabinetsreactie kan het parlement kennis nemen van de Commissierapporten. De Commissie zendt alle rapporten en mededelingen direct naar zowel de Eerste als de Tweede Kamer.²³ In dat geval dienen de Kamers zelf te beoordelen of de rapporten aanleiding vormen voor behandeling in een vaste Kamercommissie dan wel leiden tot het stellen van vragen aan de regering. In de Tweede Kamer is het de EU-staf die de Kamercommissies voorziet van adviezen over Europese voorstellen en belangrijke Europese ontwikkelingen aan Tweede Kamerleden en fractiemedewerkers signaleert.²⁴ In de Eerste Kamer beoordelen de Kamercommissies aan de hand van de Commissievoorstellen welke voorstellen zij willen behandelen en op welke manier.²⁵

21 Dit betrof de jaren 2012, 2013 en 2014. In 2012 en 2013 werden de technische briefings georganiseerd door de ambtenaren van de Commissie en ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken en andere departementsambtenaren. In 2014 werd de technische briefing georganiseerd door de *European Semester Officer*.

22 Zo hebben de commissies Financiën, Europese Zaken en Economische Zaken in december 2015 de door de Commissie uitgebrachte rapporten in november 2015 en de kabinetsreactie daarop besproken. Zie https://www.eerstekamer.nl/eu/thema/europees_semester_2016.

23 Protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de EU bij de Verdragen.

24 Zie brochure Europese besluitvorming in de Tweede Kamer: http://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/brochure_europese_besluitvorming.pdf

25 Zie Europese werkwijze Eerste Kamer: https://www.eerstekamer.nl/eu/thema/europese_werkwijze_van_de_eerste.

Tussen de Commissie en het nationale parlement bestaat geen directe verantwoordingsrelatie. Wel kan het parlement de Commissie door middel van de politieke dialoog²⁶ schriftelijke vragen stellen en Commissarissen uitnodigen in het nationale parlement. In het kader van het Europees economisch bestuur, specifiek met betrekking tot de aanbeveling van de Commissie over de ontwerpbegroting²⁷ en de aanbeveling bij de dreiging dat de termijn voor het corrigeren van het buitensporige tekort niet wordt gehaald,²⁸ is dit gecodificeerd in het *Two Pack*. Waar het parlement dit nodig acht, kan het dus de directe dialoog met de Commissie opzoeken, of de regering aanzetten om in Europees verband te interveniëren.²⁹

In het kader van het Europees Semester is er meerdere malen een euro-commissaris in de Tweede Kamer geweest, vooral in het kader van de landenspecifieke aanbevelingen.³⁰ Zowel in de Tweede Kamer als daarbuiten wordt de directe dialoog met de Commissie en de (persoonlijke) contacten met de Commissie in een vroege fase in het besluitvormingsproces gezien als middel om effectief invloed uit te kunnen oefenen op de uiteindelijke besluitvorming.³¹ Ook de Commissie heeft zich uitgesproken voor een efficiëntere dialoog met de nationale parlementen. Deze zou met name moeten plaatsvinden in het licht van de landenspecifieke aanbevelingen en in het kader van de jaarlijkse nationale begrotingsprocedures.³²

26 De politieke dialoog is ingesteld in 2006 om de parlementaire en democratische legitimatie van de EU te vergroten. Zie de conclusies van de Europese Raad: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf. Zie verder paragraaf 4.3.7.1, m.n. voetnoot 552. Sinds de eurocrisis is de politieke dialoog uitgebreid zodat ook het Europees economisch bestuur er onder valt.

27 Artikel 7 lid 3 Verordening (EU) 473/2013.

28 Artikel 11 lid 2 Verordening (EU) 473/2013.

29 Zie ook de aanbeveling van de rapporteur Europees Semester 2013, *Kamerstukken II* 2013/13, 33 574, nr. 3, p. 6 en Wensveen 2013.

30 Zowel in februari 2012 als in juni 2013 heeft een openbaar gesprek plaatsgevonden tussen verschillende vaste Kamercommissies en de toenmalige Eurocommissaris voor Economische en Monetaire zaken Rehn over het Europees Semester en de landenspecifieke aanbevelingen. Zie o.a.: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2013D23062&did=2013D23062>. Aanleiding voor deze overleggen waren de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van de buitensporige tekortprocedure. In januari 2015 heeft zowel de commissie voor Europese Zaken als de commissie voor Financiën gesproken met de huidige Commissaris voor de Euro en de Sociale Dialoog Dombrovskis. Zie o.a.: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D50612>.

31 Zie het verslag van de rapporteur Europees Semester 2013, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 574, nr. 3, p. 6 en het verslag van de rapporteur Europees Semester 2014, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 574, nr. 6, p. 9. Zie verder Mastenbroek e.a., p. iii, Beun 2014, p. 44 en 45 en Van Mourik 2012, p. 65.

32 Zie de plannen in het kader van de uitvoering van de eerste fase van het *Five Presidents' report* (COM(2015) 600 final).

6.2.3.3 Interparlementaire samenwerking

Controle van de besluitvorming in Europees verband vindt ook plaats in het kader van de interparlementaire samenwerking tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement en de nationale parlementen onderling. Twee keer per jaar worden er in het kader van het Europees economisch bestuur interparlementaire bijeenkomsten gehouden. De eerste bijeenkomst vindt plaats in de eerste maanden van het jaar, tijdens de Parlementaire Week over het Europees Semester. Tijdens deze bijeenkomst wordt ook de zogenoemde artikel 13-conferentie in het kader van het *Fiscal Compact* gehouden. De tweede artikel 13-conferentie vindt omstreeks november plaats. Deze artikel 13-conferentie is erop gericht om in onderling verband te spreken over het toezicht op de nationale begrotingen. En heeft tot doel het uitwisselen van informatie en *best practises* en om de samenwerking tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement te versterken.³³ Zowel vanuit de Commissie als de Europese Raad kunnen er, op verzoek van de conferentie, afgevaardigden van de instellingen deelnemen aan deze conferenties.³⁴

Deelname aan en actieve betrokkenheid bij de interparlementaire conferenties lijkt in het kader van de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming in Europees verband van belang en kunnen leiden tot een betere controle van de regering en de EU-instellingen.³⁵ Vooral nog lijkt de artikel 13-conferentie deze belofte echter nog niet waar te kunnen maken en is de conferentie nog te weinig gericht op beleidsvraagstukken en gezamenlijke uitdagingen.³⁶ Zowel vanuit de Eerste als de Tweede Kamer nemen jaarlijks afgevaardigden deel aan deze conferenties.³⁷

6.2.4 Parlementaire betrokkenheid bij de implementatie van de besluitvorming in Europees verband op nationaal niveau

Naast betekenisvolle betrokkenheid bij de totstandkoming van de besluitvorming in Europees verband, is het met het oog op de doorgaande cyclus en de betekenisvolle betrokkenheid bij de besluitvorming over de begroting van belang dat het parlement betrokken is bij de implementatie van deze besluitvorming op nationaal niveau. Dit is immers het moment waarop de resultaten van de besluitvorming in Europees verband worden meegenomen.

33 Zie paragraaf 4.3.2.1.

34 Artikel 4.2 Reglement van orde van de interparlementaire conferentie betreffende stabiliteit, economische coördinatie en bestuur in de Europese Unie (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc552572ef9015259413ba101a0.do>.)

35 Zie ook Kreilinger 2016, p. 47.

36 Kreilinger 2016, p. 47-51.

37 Tijdens de artikel 13-conferentie in februari 2015 was echter geen afgevaardigde van de Eerste Kamer aanwezig, zie *Kamerstukken II* 2014/15, 34 054, nr. 2.

men in de nationale besluitvormingsprocedures.³⁸ Om invloed uit te kunnen oefenen op hoe deze Europese aanbevelingen en doelen worden vertaald naar het nationale beleid zal het parlement ook hierbij betrokken moeten zijn.

De implementatie van de Europese besluitvorming vindt plaats in het kader van het Stabiliteitsprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma waarin de regering de EU-brede doelstellingen en economische prioriteiten vertaalt in nationale begrotingsoriëntaties. En vervolgens bij de opstelling van de ontwerpbegrotingen en het Ontwerpbegrotingsplan, dat een vertaling is van de cijfers en het beleid uit de Miljoenennota, waarin de regering ingaat op hoe de landenspecifieke aanbevelingen zijn verwerkt in concrete plannen. Het is dan ook van belang dat het parlement zowel bij de opstelling van de programma's in het voorjaar als de ontwerpbegrotingen in het najaar betekenisvol betrokken is.

6.2.4.1 *Nationaal Hervormingsprogramma en Stabiliteitsprogramma*

In het Nationaal Hervormingsprogramma en het Stabiliteitsprogramma rapporteert de regering over de vertaling van de Europese doelstellingen naar de nationale doelstellingen. Bovendien is met name het Stabiliteitsprogramma van belang voor de plannen zoals gepresenteerd in de ontwerpbegroting, omdat de in het Stabiliteitsprogramma gepresenteerde begrotingsoriëntaties worden vertaald in concrete plannen in de ontwerpbegrotingen waarbij rekening wordt gehouden met de landenspecifieke aanbevelingen. Het detailniveau van het Stabiliteitsprogramma neemt toe als Nederland zich in de buitensporige tekortprocedure bevindt of als het kabinet besluit dat er op grond van het nationale begrotingsbeleid vroeg bezuinigd moet worden.³⁹

38 De rapporteur Europees Semester 2014 concludeert dan ook terecht dat 'Wil de Kamer door het Europees Semester niet gedeeltelijk buitenspel komen te staan als controleur van het regeringsbeleid, dan is waakzaamheid en betrokkenheid van al deze [Kamer] commissies niet alleen vereist tijdens het Europese deel van het Semester en de totstandkoming van de landenspecifieke aanbevelingen zelf, maar ook bij de wijze waarop deze worden verwerkt in de departementale begrotingen in het najaar en het kabinetsbeleid door het jaar heen.' (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 574, nr. 6, p. 8).

39 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 670, nr. 9, p. 22-23.

Zowel de Tweede als de Eerste Kamer is actief betrokken bij het Stabiliteitsprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma voordat het naar de Commissie wordt gestuurd. Sinds 2013⁴⁰ vindt er in de Tweede Kamer eind april een plenair debat plaats over het concept-Stabiliteitsprogramma en het concept-Nationaal Hervormingsprogramma met de verantwoordelijke ministers voordat deze naar de Commissie worden gestuurd. De Eerste Kamer bepaalt in principe aan het begin van het jaar hoe zij het Europees Semester zal behandelen en kijkt of er in de Kamer behoefte is aan nader overleg met de verantwoordelijke ministers.⁴¹ Dit kan zowel een schriftelijk of mondeling overleg betreffen als een plenair debat.⁴² De conceptprogramma's worden de laatste jaren in een mondeling overleg tussen de verantwoordelijke minister en de betreffende Eerste Kamercommissies besproken voordat deze naar de Commissie worden gestuurd.⁴³ Het parlement oefent hiermee zijn materiële budgetrecht uit. In de Comptabiliteitswet 2016 is ook opgenomen dat beide programma's naar de Kamers worden gestuurd, waarmee de staande praktijk wordt gecodificeerd.⁴⁴

Hoe diep er wordt gesproken over de begrotingsplannen naar aanleiding van het Stabiliteitsprogramma is mede afhankelijk van het detailniveau zoals neergelegd in het programma en is dus mede afhankelijk van de stand van de overheidsfinanciën en of Nederland reeds in het voorjaar bezuinigen zal moeten doorvoeren.⁴⁵

-
- 40 Ook in 2012 vond een plenair debat plaats met de betrokken ministers over de begrotingsplannen. Dit vond echter achteraf, nadat de plannen naar de Commissie waren gestuurd, plaats. Dit debat vond echter plaats onder bijzondere omstandigheden: het kabinet Rutte-I was op 21 april gevallen doordat de begrotingsbehandelingen tussen de VVD en de PVV stuk waren gelopen. Vervolgens is in twee dagen tussen vijf partijen (VVD, CDA, GroenLinks, D66 en ChristenUnie) een begrotingsakkoord gesloten, onder druk van de Europese eis om voor 1 mei de begrotingsplannen voor het volgende jaar te presenteren. Er stond extra druk op Nederland omdat Nederland zich in de buitensporige tekortprocedure bevond. De plannen werden op 27 april naar de Commissie gestuurd in de vorm van het Stabiliteitsprogramma en eind mei gepresenteerd aan de Kamers in de Voorjaarsnota 2012 (*Kamerstukken II 2011/12*, 33 280, nr. 1). Dit begrotingsakkoord wordt ook wel het Lenteakkoord genoemd.
- 41 Zie de themapagina's Europees Semester op de website van EuropaPoort (te raadplegen via: www.eerstekamer.nl/eu/begrip/thema_s).
- 42 In 2013 werd er achteraf, op 11 juni, een plenair debat gevoerd met de verantwoordelijke ministers over de nationale programma's en de landenspecifieke aanbevelingen. Zie *Handelingen I 2012/13*, nr. 30, item 7 en 9.
- 43 Dit geldt voor het jaar 2014 (*Kamerstukken I 2013/14*, CVII, nr. G), 2015 (*Kamerstukken I 2014/15*, CXII, nr. H) en 2016 (*Kamerstukken I 2015/16*, CXVII, nr. E).
- 44 Artikel 2.22 Comptabiliteitswet 2016.
- 45 In de Tweede Kamer zijn stemmen opgegaan om in het voorjaar een meer integraal debat te voeren over de begrotingsplannen naar aanleiding van het Stabiliteitsprogramma. Daarvoor zal het wel noodzakelijk zijn dat het Stabiliteitsprogramma meer details bevat over de plannen en hoe deze zullen worden ingevuld dan enkel nodig is om te voldoen aan de Europese rapportageverplichtingen (in tijden dat er niet al in het voorjaar bezuinigd dient te worden in verband met de Europese begrotingsregels), *Kamerstukken II 2013/14*, 33 670, nr. 9, p. 22.

De commissie voor de Rijksuitgaven ziet dit moment in het voorjaar, waarbij de Kamer in debat treedt met de verantwoordelijke ministers over de gepresenteerde plannen, 'als aanvulling op de rol van de Kamer in het begrotingsproces' omdat het leidt tot meer transparantie in het begrotingsproces.⁴⁶

6.2.4.2 *Het Ontwerpbegrotingsplan en de implementatie van de landenspecifieke aanbevelingen in de ontwerpbegrotingen*

Nederland behoort tot een van de drie EU-lidstaten met de hoogste implementatiegraad van de landenspecifieke aanbevelingen in het nationale beleid.⁴⁷ De gemiddelde implementatiegraad van de landenspecifieke aanbevelingen is echter niet heel hoog in de EU⁴⁸ en neemt zelfs af.⁴⁹

De landenspecifieke aanbevelingen gericht aan Nederland hebben vaak betrekking op onderwerpen die ook door de regering als problematisch worden gezien in Nederland en vaak als aandachtspunt in het regeerakkoord worden aangemerkt.⁵⁰ De landenspecifieke aanbevelingen zijn daarnaast, als ze betrekking hebben op hetzelfde beleidsterrein, vaak een herhaling van eerdere jaren en komen tot stand in een dialoog tussen de Commissie en de lidstaat. Hierdoor is het lastig om vast te stellen of de landenspecifieke aanbevelingen ook daadwerkelijk invloed hebben op het beleid van de regering. In de praktijk lijken de landenspecifieke aanbevelingen van de Commissie die niet in lijn zijn met het regeringsbeleid in ieder geval te leiden tot debat, zoals bij de aanbevelingen in het kader van de hypotheekrenteaftrek.⁵¹

De landenspecifieke aanbevelingen van de Commissie worden zoals hiervoor al genoemd voorzien van een kabinetsreactie. Voor de bespreking van de landenspecifieke aanbevelingen van de Commissie en de kabinetsappreciatie is geen standaard werkwijze in beide Kamers, zoals wel het geval is met de bespreking van de conceptprogramma's in het voorjaar. De landenspecifieke aanbevelingen worden in de Tweede Kamer geagendeerd voor de algemene overleggen in het kader van de voorbesprekingen van de Raden waar de landenspecifieke aanbevelingen op de agenda staan of de Tweede Kamerleden treden desgewenst met de minister over een specifieke aanbe-

46 Rapport commissie voor de Rijksuitgaven 2014, p. 6.

47 Zie Kreiling 2016.

48 Deroose & Griesse 2014.

49 Darvas & Leandro 2015.

50 Rapport Algemene Rekenkamer 2014, p. 50.

51 De regering is het niet eens met de aanbeveling van de Commissie om de hypotheekrenteaftrek in een versneld tempo te laten dalen. Zie kabinetsreactie op de landenspecifieke aanbevelingen van de Commissie in 2014 (*Kamerstukken I 2013/14*, CVII, nr. H). In dit geval is de landenspecifieke aanbeveling dan ook aangepast door de Raad. Zie aanbeveling van de Commissie: COM(2014) 420 en de definitieve aanbeveling van de Raad: *PbEU C 247/88*.

veling in debat.⁵² In de Eerste Kamer wordt jaarlijks aan de hand van de landenspecifieke aanbevelingen en de kabinetsreactie bezien of deze aanleiding vormen om met de minister in debat te treden of schriftelijke vragen te stellen.⁵³

De landenspecifieke aanbevelingen worden vervolgens geïmplementeerd in de ontwerpbegroting. De regering rapporteert hierover aan de Commissie in het Ontwerpbegrotingsplan dat een vertaling vormt van de cijfers en het beleid uit de Miljoenennota. Het Ontwerpbegrotingsplan wordt in samenhang met de Miljoenennota besproken tijdens algemene financiële beschouwingen.⁵⁴ In de Tweede Kamer vinden de algemene financiële beschouwingen plaats voordat het Ontwerpbegrotingsplan halverwege oktober naar de Commissie wordt gestuurd. Tijdens deze beschouwingen wordt overigens aan het plan als zodanig geen aparte aandacht besteed.⁵⁵ De Eerste Kamer houdt pas nadat het Ontwerpbegrotingsplan naar de Commissie is gestuurd haar algemene financiële beschouwingen. De Eerste Kamer bespreekt het Ontwerpbegrotingsplan dan ook niet plenair voordat het naar de Commissie gaat. Dit laat echter onverlet dat de Eerste Kamer altijd vragen kan stellen aan de minister naar aanleiding van het ontvangen Ontwerpbegrotingsplan dat in de regel eind september naar de Kamers wordt gestuurd.⁵⁶

Op verzoek van de Tweede Kamer, naar aanleiding van de aangenomen motie Schouw,⁵⁷ geeft de regering in de memorie van toelichting bij de betreffende ontwerpbegrotingswet aan hoe met de landenspecifieke aanbevelingen wordt omgegaan. In de praktijk betekent dit dat de minister in de memorie van toelichting, specifiek de beleidsagenda, bij de ontwerpbegrotingswet verwijst naar de landenspecifieke aanbeveling.⁵⁸ De regering gebruikt in de memorie van toelichting veelal de passage dat de aangekondigde of bestaande maatregel(en) of het gevoerde beleid in lijn zijn

52 Zie bijvoorbeeld het algemeen overleg Pensioenonderwerpen waar de landenspecifieke aanbeveling over de pensioenen werd betrokken (*Kamerstukken II* 2015/16, 32 043, nr. 28).

53 In 2013 vond er een plenair debat plaats over de landenspecifieke aanbevelingen tegelijkertijd met de bespreking van het Stabiliteitsprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma (*Handelingen I* 2012/13, item 7, nr. 30). In 2014 vond er een schriftelijke overleg plaats met de betreffende minister (*Kamerstukken I* 2013/14, CVII, nr. I) en in 2015 en 2016 gaven de aanbevelingen geen aanleiding voor de Eerste Kamerleden om vragen te stellen.

54 Zie bijvoorbeeld de aanbiedingsbrief van de Minister van Financiën bij het Ontwerpbegrotingsplan voor 2017 (*Kamerstukken II* 2016/17, 21 501-07, nr. 1395).

55 Zie bijvoorbeeld de algemene financiële beschouwing in 2016 (*Handelingen II* 2016/17, item 25, nr. 7).

56 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken I* 2014/15, CVII, nr. L.

57 *Kamerstukken II* 2010/11, 21 501-20, nr. 537. Dit is ook overgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

58 Er wordt niet consequent gesproken over landenspecifieke aanbevelingen van de Raad. Ook wordt er wel verwezen naar de landenspecifieke aanbevelingen van de Commissie, of er wordt gesproken van de aanbevelingen gedaan in het kader van het Europees Semester.

met⁵⁹ of aansluiten bij⁶⁰ de landenspecifieke aanbevelingen dan wel dat de betreffende beleidstoelichting invulling geeft aan de motie-Schouw.⁶¹ Soms wordt zelfs alleen in een voetnoot verwezen naar de motie Schouw of dat de maatregelen in lijn zijn met de aanbeveling.⁶² In de regel wordt dus enkel benoemd dat de maatregelen aansluiten bij de aanbeveling, zonder dat verder in wordt gegaan op de aanbeveling zelf. Er is wel een enkele uitzondering waar uitgebreider wordt ingegaan op de wijze waarop wordt voldaan aan de aanbeveling.⁶³ Het is de vraag of het enkel benoemen dat de maatregelen aansluiten bij de aanbeveling tegemoet komt aan de gedachte achter de motie: de regering gaat niet direct in op de vraag hoe wordt omgegaan met de aanbevelingen, zoals het in de motie is verwoord.⁶⁴ In de regel wordt in de jaarverslagen ook teruggekomen op de landenspecifieke aanbevelingen.⁶⁵

De rapporteurs voor het Europees Semester in 2013 en 2014 – ingesteld door de Tweede Kamercommissie voor Europese Zaken – constateren dat de aandacht voor zowel de totstandkoming van de landenspecifieke aanbevelingen als de implementatie ervan in het nationale beleid verbeterd kan worden in de Tweede Kamer.⁶⁶ Sinds het Europees Semester 2015 worden

-
- 59 Zie bijvoorbeeld de begroting Wonen en Rijksdienst 2016: ‘Deze hervormingen zijn in lijn met de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester’ (*Kamerstukken II 2015/16, 34 300 XVIII, nr. 2, p. 7*).
- 60 Zie bijvoorbeeld de begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2015. In de beleidsagenda is de volgende zin opgenomen: ‘De hervormingen sluiten aan bij de landenspecifieke aanbevelingen van de Europese Raad ten aanzien van het pensioenstelsel en het verhogen van de arbeidsparticipatie.’, *Kamerstukken II 2014/15, 34 000-XV, nr. 2, p. 8*.
- 61 Zie bijvoorbeeld de begroting Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In een voetnoot is opgenomen dat: ‘Met de in deze paragraaf opgenomen toelichting op de hervorming langdurige zorg wordt invulling gegeven aan de motie-Schouw (TK 21 501-20, nr. 537), die de regering oproept aan te geven op welke wijze omgegaan wordt met de landenspecifieke aanbevelingen van de Commissie COM(2014) 420 final’, *Kamerstukken II 2014/15, 34 000-XVI, nr. 2, p. 16*.
- 62 Zie bijvoorbeeld ook de begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2016 (*Kamerstukken II 2015/16, 34 300-XV, nr. 2, p. 18*) of de begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2013 (*Kamerstukken II 2012/13, 33 400-XV, nr. 2, p. 8*).
- 63 Zie bijvoorbeeld de begroting van Economische Zaken 2016 (*Kamerstukken II, 34 300 XIII, nr. 2, p. 44 en 45*).
- 64 De passage uit de motie hier van belang is: ‘(...) verzoekt de regering de specifieke aanbevelingen voor Nederland een eigenstandige plaats te geven in de departementale begrotingen, zodat duidelijk is hoe met de aanbevelingen wordt omgegaan (...)’, *Kamerstukken II 2010/11, 21 501-20, nr. 537*.
- 65 *Kamerstukken II 2013/14, 31 865, nr. 58, p. 3* (Kabinetsreactie rapport Algemene Rekenkamer 28 november 2013). Zie bijvoorbeeld jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014 (*Kamerstukken II 2014/15, 34 200, nr. 1, p. 14*). Dit geldt echter niet voor alle jaarverslagen: zo wordt in het jaarverslag van de begroting voor Wonen en Rijksdienst (*Kamerstukken II 2014/15, 34 300 XVIII, nr. 1*) niet teruggekomen op de landenspecifieke aanbeveling waarnaar wel wordt verwezen in de begrotingsstaat van Wonen en Rijksdienst 2014 (*Kamerstukken II 2013/14, 33 750 XVIII, nr. 2, p. 6*).
- 66 *Kamerstukken II 2013/14, 33 574, nr. 3, p. 6* en *Kamerstukken II 2014/15, 33 574, nr. 6, p. 8*.

de landenspecifieke analyses al in februari gepubliceerd door de Commissie waarin de Commissie voorsorteert op de landenspecifieke aanbevelingen. Deze analyses kunnen behulpzaam zijn bij de controle in het kader van de landenspecifieke aanbevelingen. Bovendien wil de Commissie regels opstellen om de dialoog met de parlementen in het licht van de landenspecifieke aanbevelingen te bevorderen.⁶⁷

6.2.5 Tijdige betrokkenheid bij de besluitvorming over de begroting

Voor een goede afstemming van de inzet van de controle-instrumenten op de besluitvorming over de begroting in het licht van het Europees economisch bestuur is tijdigheid dus een belangrijke factor.⁶⁸ Dit is het gevolg van het feit dat de begroting, door de doorlopende cyclus van het Europees Semester, steeds meer in het licht van de in het voorjaar opengestelde EU-brede doelen, economische prioriteiten en landenspecifieke analyses wordt opgesteld. Daarom is het van belang dat het parlement reeds in het voorjaar betrokken is bij de besluitvorming in het kader van het Europees economisch bestuur, zowel op EU-niveau als op nationaal niveau. Daarnaast is tijdigheid van belang omdat in de besluitvormingsprocedures in het kader van het Europees economisch bestuur de nadruk ligt op de Commissiefase. Voor het parlement is het lastig om de besluitvorming in EU-verband nog te beïnvloeden als er al een conceptbesluit ligt bij de Raad.

Door deze trechterwerking van de cyclus van het Europees Semester en in het licht van de informatiepositie van het parlement is het van belang dat het parlement tijdig op de hoogte is van de verschillende Commissierapporten, Raadsdocumenten en het standpunt van de regering, maar ook over het verloop van de (besluitvormings)procedures zodat het parlement tijdig, waar het dat nodig acht, kan interveniëren. Interviëren kan ofwel door met de regering in debat te treden en de regering aan te sporen tot interventies op Europees niveau, door direct met de Commissie in dialoog te treden of tijdens de interparlementaire bijeenkomsten. Om te proberen de besluitvorming te beïnvloeden lijkt vroegtijdige betrokkenheid immers effectiever dan op een later moment, als er al een conceptbesluit van de Commissie voorligt in de Raad.

67 Zie de plannen voor de eerste fase van het *Five Presidents' Report* (COM(2015) 600 final).

68 Zo constateert ook de commissie voor de Rijksuitgaven: Rapport commissie voor de Rijksuitgaven 2014, p. 19. Dit geldt overigens ook voor de betrokkenheid bij de besluitvorming in de 'normale' EU-wetgevingsprocedure. Zie bijvoorbeeld ook de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer over haar betrokkenheid bij de Europees beleid en Europese regelgeving (*Kamerstukken I* 2014/15, 33 454, nr. D).

6.2.6 Conclusie

Om betekenisvol betrokken te zijn bij de besluitvorming over de begroting in het licht van het Europees economisch bestuur, is het van belang dat het parlement de inzet van zijn bevoegdheden bij de uitoefening van het budgetrecht afstemt op ten eerste de momenten en ten tweede de wijze waarop de besluitvorming plaatsvindt. Tijdigheid is daarbij een belangrijke factor.

De ontwerpbegroting zoals deze wordt gepresenteerd op Prinsjesdag wordt steeds meer in het licht van de in het voorjaar gepresenteerde plannen opgesteld. Dit geldt zowel voor de besluitvorming tot stand gekomen in Europees verband, in de vorm van EU-brede doelen, economische prioriteiten en de landenspecifieke aanbevelingen, als de besluitvorming tot stand gekomen op nationaal niveau, in het Stabiliteitsprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma. Daarom is het van belang dat het parlement ook in het voorjaar betrokken is bij de besluitvorming over de begrotingsplannen.

Dit betekent dat het tevens van belang is dat het parlement betrokken is bij zowel de besluitvorming in Europees verband als de implementatie van deze besluitvorming op nationaal niveau. In het kader van de besluitvorming in Europees verband is het parlement in het kader de ministeriele verantwoordelijkheid betrokken bij de besluitvorming in de Raad. De Tweede Kamer neemt hierbij een actievere rol aan dan de Eerste Kamer. De Commissierapporten worden voorzien van een kabinetsappreciatie en de Kamerleden kunnen desgewenst met de regering in debat treden over de inzet van de regering en de evaluaties en aanbevelingen van de Commissie. In de Tweede Kamer worden de Commissierapporten in ieder geval geagendeerd voor de Raadsvergaderingen waar deze worden besproken. Dit betekent dat de controle op de besluitvorming in Europees verband in de Tweede Kamer vooral plaatsvindt in het kader van de controle van de minister in de Raad, terwijl de Commissie een aanzienlijke rol speelt in het Europees Semester. Het parlement kan daarnaast ook direct in dialoog treden met de Commissie, zowel in het kader van de politieke dialoog als in het kader van het *Two Pack*. Tussen het parlement en de Commissie bestaat echter geen verantwoordingsrelatie. Wel is het van belang dat het parlement ook in de Commissiefase betrokken is bij de besluitvorming in Europees verband, omdat de besluitvorming zich concentreert in de fase van de Commissie en een interventie in deze fase effectiever is dan als er al een conceptbesluit ligt bij de Raad. Daarnaast krijgt de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming in Europees verband ook vorm door de deelname aan de interparlementaire conferenties in het voorjaar en het najaar.

Betrokkenheid bij de implementatie van de besluitvorming in Europees verband vindt plaats door de betrokkenheid bij het Stabiliteitsprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma voordat deze naar de Commissie worden gestuurd. Beide Kamers bespreken deze programma's met de verantwoordelijke ministers. Dit moment in het voorjaar is staande praktijk en de aanbidding van de programma's aan de Kamers is ook in de Comptabili-

teitswet 2016 opgenomen. De landenspecifieke aanbevelingen van de Commissie worden in de regel in de Tweede Kamer niet eigenstandig besproken in een plenair debat of overleg met de verantwoordelijke minister, zoals dat wel gebeurt met de in het voorjaar gepresenteerde programma's. Het Ontwerp-begrotingsplan waarin de minister aan de Commissie rapporteert over hoe de landenspecifieke aanbevelingen zijn verwerkt in concrete nationale plannen wordt in samenhang met de Miljoenennota besproken. De regering rapporteert aan het parlement over de implementatie van de landenspecifieke aanbevelingen zoals vastgesteld door de Raad in de betreffende ontwerp-begrotingswetten. Ook in het jaarverslag wordt in de regel terugverwezen naar de landenspecifieke aanbevelingen.

6.3 TIJDSDRUK PARLEMENTAIRE BEGROTINGSBEHANDELING

6.3.1 Inleiding

Zoals bleek uit paragraaf 6.2 zal het parlement de inzet van zijn bevoegdheden moeten afstemmen op de bestaande besluitvormingsprocedures en -momenten in het kader van het Europees Semester om binnen de gegeven kaders zoveel mogelijk betekenisvol betrokken te zijn bij de besluitvorming over de begroting. Maar juist de inzet van deze bevoegdheden kan in de politieke praktijk problematisch zijn.

Het Europees Semester legt een tijds kader vast voor de presentatie van de begrotingsplannen in het voorjaar, de opstelling van de ontwerp-begroting in het najaar en de vaststelling van de begroting voor het einde van het jaar. Dit betekent dat de besluitvorming over de begroting op nationaal niveau plaats moet vinden binnen de gestelde Europese tijdlijn. De Europese en de nationale begrotingscyclus lopen echter niet geheel met elkaar in de pas.⁶⁹ Dit levert tijdsdruk op en kan de parlementaire betrokkenheid onder druk zetten. Het parlement dient immers over voldoende tijd en informatie te beschikken om de plannen van de regering betekenisvol te kunnen beoordelen en evalueren.

6.3.2 Presentatie van de begrotingsplannen in het voorjaar

In het licht van vorenstaande heeft de Eerste Kamer er bij de regering dan ook meermaals op aangedrongen dat zij de nationale programma's die in het voorjaar worden opgesteld tijdig aanbiedt zodat beide Kamers desgewenst nog de mogelijkheid hebben de conceptprogramma's volgtijdelijk te bespreken met de verantwoordelijke ministers voordat de definitieve programma's naar de Commissie worden gestuurd.⁷⁰ Hierdoor wordt voor-

69 Zie ook paragraaf 5.3.

70 *Kamerstukken I* 2013/14, CVII, nr. B, p. 3. Zie ook *Kamerstukken I* 2012/13, 21 501-20, nr. B en C.

komen dat er een situatie ontstaat zoals in het voorjaar van 2013. Destijds zaten tussen het aanbieden van de programma's aan de Kamers op 23 april 2013 en het debat erover op 25 april 2013 in de Tweede Kamer slechts twee dagen.⁷¹ Twee dagen lijkt voor de Tweede Kamerleden, gelet op het belang van deze documenten, niet voldoende om inhoudelijk kennis te nemen van de programma's en hierover een opinie te vormen.⁷² In dit scenario zou de Eerste Kamer bovendien geen mogelijkheid hebben om met de minister in debat te treden over de programma's.

Om het parlement genoeg tijd te geven om inhoudelijk kennis te nemen van de programma's, hierover een opinie te vormen en hierover desgewenst met de verantwoordelijke ministers in debat te treden, heeft de minister toegezegd de nationale programma's tijdig te verzenden aan beide Kamers voordat ze naar de Commissie worden gestuurd.⁷³ Het kabinet streeft ernaar het Nationaal Hervormingsprogramma in de eerste week van april en het Stabiliteitsprogramma in de tweede week van april in te dienen bij de Kamers. Een complicerende factor voor het opstellen van het Stabiliteitsprogramma is volgens het kabinet dat de cijfers van het CEP, die halverwege maart openbaar worden gemaakt, nog moeten worden omgezet in de door de Commissie vereiste standaarden.⁷⁴ Dat de rapporten in het voorjaar aan de Kamers worden aangeboden is vastgelegd in het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016. Het moment van verzending is echter niet opgenomen in het wetsvoorstel. Het kabinet vindt dit niet gewenst met het oog op de flexibiliteit die het nodig heeft om te voldoen aan alle proces- en vormvereisten vanuit het Europees Semester.⁷⁵

6.3.3 Vaststellen van de begroting voor 1 januari

In de begrotingspraktijk komt het geregeld voor dat de Eerste Kamer de ontwerp-begrotingswetten niet voor 1 januari heeft vastgesteld.⁷⁶ Volgens Verordening (EU) 473/2013 dient de begroting echter voor het einde van het jaar te worden vastgesteld, tenzij er sprake is van 'objectieve redenen buiten

71 Mede debet aan deze situatie was het feit dat de Commissie pas op 10 april 2013 de diepgaande analyse openbaar maakte. Het kabinet had daarna ook nog tijd nodig om deze analyse in de rapportages mee te nemen. De diepgaande analyse wordt sinds het Europees Semester 2015 echter al in februari openbaar gemaakt in het landrapport. Hierdoor is er meer tijd om de landenspecifieke analyses die vooruitlopen op de landenspecifieke aanbevelingen op nationaal niveau te bespreken voordat de nationale rapportages dienen te worden ingestuurd.

72 Zo werd ook opgemerkt in het debat over op 25 april 2015, *Handelingen II* 2012/13, nr. 80, item 3, p. 18.

73 *Kamerstukken II* 2014/15, 31 597, nr. 8, p. 1.

74 *Kamerstukken I* 2013/14, CVII, nr. B, p. 5 en 6.

75 *Kamerstukken II* 2014/15, 31 597, nr. 8, p. 1 en 2. De commissie voor de Rijksuitgaven beveelt aan om ook het moment van verzending vast te leggen, Rapport commissie voor de Rijksuitgaven 2014, p. 20.

76 Zie paragraaf 3.3.2.3.

de macht van de overheid'.⁷⁷ Dit zorgt voor druk op het begrotingsproces. De begrotingsprocedures dienen immers aangepast te worden om ervoor te zorgen dat de begroting voor 1 januari is vastgesteld. Dit dient echter te gebeuren zonder dat het ten koste gaat aan de betekenisvolle betrokkenheid van het parlement bij de begrotingsbehandeling in het najaar.

De commissie voor de Rijksuitgaven in de Tweede Kamer is van mening dat de Europese regelgeving zorgt voor 'aanvaardbare toegenomen tijdsdruk bij de Staten-Generaal om de begroting aan te nemen'.⁷⁸ De Eerste Kamer heeft daarentegen meerdere keren haar zorgen geuit over de begrotingsbehandeling en het feit dat de rol van de Eerste Kamer in het begrotingsproces en daarmee de autorisatiefunctie van het budgetrecht, mogelijk in het nauw komt.⁷⁹

Er zijn een aantal mogelijkheden denkbaar voor het versnellen van de begrotingsbehandeling.⁸⁰ Zoals het vervroegen van Prinsjesdag⁸¹ of het treffen van een embargoregeling met het kabinet.⁸² Hoewel artikel 65 Grondwet het vervroegen van Prinsjesdag mogelijk maakt,⁸³ vergt het echter wel een wetswijziging. Bovendien is de derde dinsdag van september per amendement opgenomen in het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 als datum voor het indienen van de begrotingswetsvoorstellen en de Miljoenennota.⁸⁴

Daarnaast is het ook een optie om de vergaderdagen voor de behandeling van de begroting in de Tweede Kamer uit te breiden⁸⁵ of het aantal vergaderweken voor de behandeling in te korten.⁸⁶ Als de Kamer het aantal vergaderdagen uitbreidt kan dit eventueel ten koste gaan van andere inhoudelijke aspecten.

77 Het is echter onduidelijk wat hiermee bedoeld wordt en in welke gevallen dus kan worden teruggevallen op de uitgestelde begrotingsprocedures. Of agenda-technische problemen in de Kamers hier ook onder vallen is maar de vraag. Zie ook paragraaf 5.4.2.

78 Rapport commissie voor de Rijksuitgaven 2014, p. 22.

79 Zie bijvoorbeeld vragen van de Eerste Kamer over de Europese voorstellen COM(2011) 819 en COM(2011) 821 (nu het *Two Pack*), *Kamerstukken I* 2011/12, 33 181, nr. A, met name p. 7 en 8, nr. B en *Kamerstukken I* 2012/13, 33 181, nr. C. Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33 750, nr. U.

80 De commissie voor de Rijksuitgaven in de Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 2014/15, 31 865, nr. 67 Herdruk), het BOR (Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015), de Eerste Kamer (*Kamerstukken I* 2014/15, 34 000, nr. N) en de Minister van Financiën (Bijlage bij *Kamerstukken I*, 34 000, nr. N) hebben daartoe verschillende voorstellen gedaan.

81 *Kamerstukken II* 2014/15, 31 865, nr. 67 Herdruk, p. 9.

82 *Kamerstukken II* 2014/15, 31 865, nr. 67 Herdruk, p. 2.

83 Volgens artikel 65 Grondwet vindt Prinsjesdag immers plaats op de derde dinsdag van september 'of op een eerder bij wet te bepalen tijdstip'.

84 Artikel 2.23 Comptabiliteitswet 2016. Aanvankelijk had de minister Prinsjesdag niet opgenomen in de wet, omdat de dag van de indiening van de wetsvoorstellen reeds is vastgelegd in artikel 65 Grondwet. De Tweede Kamer hecht er echter waarde aan om ook Prinsjesdag wettelijk te verankeren en daarom is per amendement Prinsjesdag alsnog in het wetsvoorstel neergelegd. Zie *Kamerstukken II*, 34 426, nr. 11 (amendement De Vries en Vermue).

85 *Kamerstukken II* 2014/15, 31 865, nr. 67 Herdruk, p. 9.

86 *Kamerstukken I* 2014/15, 34 000, nr. N, p. 2.

delijke dossiers. Het inkorten van het aantal vergaderweken kan, als de vergadertijd teveel wordt ingekort, leiden tot teveel tijdsdruk bij de behandeling van de begroting waardoor de informatiepositie van de Tweede Kamer in het gedrang komt.⁸⁷

Het zou ook een mogelijkheid zijn om in de Tweede Kamer één voor één te stemmen over de begrotingshoofdstukken waardoor de Eerste Kamer eerder over de ontwerpbegrotingen kan beschikken.⁸⁸ Ook dit doet volgens de commissie voor de Rijksuitgaven afbreuk aan de allocatiefunctie van de Tweede Kamer omdat dit een integrale beoordeling van amendementen moeilijker maakt en het schuiven van middelen tussen de verschillende hoofdstukken een stuk moeilijker maakt.⁸⁹

Verder heeft het BOR de mogelijkheid geopperd om het parlement in het voorjaar te laten debatteren met het kabinet over de hoofdlijnen van de uitgavenkant van de begroting, waardoor er in het najaar minder uitgebreid over het algemene begrotingsbeleid hoeft te worden gedebatteerd. Daarvoor zou het Stabiliteitsprogramma kunnen worden uitgebreid met de besluitvorming uit het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar dat nu plaatsvindt nadat het programma is opgesteld.⁹⁰ Als een dergelijk debat in het voorjaar wordt gehouden zouden het nationale begrotingsproces en het Europees Semester meer synchroon lopen omdat de Commissie in haar beoordeling van het Stabiliteitsprogramma en het opstellen van de landen-specifieke aanbevelingen het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar kan meenemen.⁹¹ Voor de Tweede Kamer betekent dit dat zij al in het voorjaar in debat kan treden met de regering over het hoofdbesluitvormingsmoment. Dit zou de allocatiefunctie van het budgetrecht van de Tweede Kamer kunnen versterken.

In de praktijk heeft de Tweede Kamer de behandeling van de begroting versneld doordat de Kamer het aantal vergaderweken heeft ingekort en twee weken eerder dan gebruikelijk stemt over de ontwerpbegrotingen, namelijk in de eerste week van december.⁹² Dit heeft ervoor gezorgd dat de

87 Zo kwam de commissie voor de Rijksuitgaven tot de conclusie dat het inkorten van de vergaderweken tot tien weken (normaal gesproken waren dit er dertien waardoor de stemmingen in de laatste week voor het kerstreces plaatsvonden) leidt tot een 'te krap keurslijf', *Kamerstukken II* 2014/15, 31 865, nr. 67 Herdruk, p. 1.

88 Bijlage bij *Kamerstukken I* 2014/15, 34 000, nr. N.

89 Rapport commissie voor de Rijksuitgaven 2014, p. 22 en 23.

90 Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015, p. 29 en 32. Ook in de Tweede Kamer zijn er stemmen opgegaan voor het houden van een meer integraal debat in het voorjaar, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 670, nr. 9, p. 22.

91 Zie paragraaf 5.4.2.

92 Dit geldt in ieder geval voor de stemming over de begrotingswetsvoorstellen 2014 in december 2013 en de stemming over de begrotingswetsvoorstellen 2016 en 2017 in respectievelijk december 2015 en 2016. De stemming over de begrotingswetsvoorstellen 2015 vonden plaats in de laatste week van november. Hierover oordeelde de commissie voor de Rijksuitgaven echter dat dit een te krap tijdschema was waardoor de behandeling in een 'te krap keurslijf' werd gestopt. Zie *Kamerstukken II* 2014/15, 31 865, nr. 67 Herdruk, p. 1.

Eerste Kamer de begrotingen in de regel voor 1 januari goedkeurt.⁹³ Hiermee lijkt voor zover mogelijk tegemoet te worden gekomen aan de allocatiefunctie van het budgetrecht van de Tweede Kamer en de autorisatiefunctie van het budgetrecht van de Eerste Kamer. Dit betekent echter wel dat er strak gehouden dient te worden aan het behandelschema voor de ontwerp-begrotingen. Wanneer de Eerste Kamer echter een beleidsdebat wil houden over de begroting met de minister voordat ze de begroting goedkeurt om 'politieke druk op de ketel' te houden, zal het gelet op de tijdsdruk niet altijd mogelijk zijn om de betreffende departementale begroting voor 1 januari goed te keuren. De Eerste Kamer zal, als dat niet lukt, een beroep moeten doen op de uitgestelde begrotingsprocedures.⁹⁴

6.3.4 Ontwerp-begrotingsplan

De betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting wordt overigens verder onder druk gezet als de Commissie oordeelt dat het Ontwerp-begrotingsplan niet in lijn is met de Europese begrotingsregels. De Commissie kan dan aan de Nederlandse regering verzoeken binnen drie weken een gewijzigd ontwerp-begrotingsvoorstel in te dienen bij de Commissie dat wel in lijn is met de Europese begrotingsregels.⁹⁵ Mocht dit het geval zijn dan zou er binnen drie weken een gewijzigd begrotingsvoorstel moeten worden opgesteld door de regering en desgewenst worden behandeld door het parlement.⁹⁶ Ook hier kan de tijdsdruk afbreuk doen aan de informatiepositie van het parlement en met name aan de allocatiefunctie van het budgetrecht van de Tweede Kamer. Hoewel het parlement de mogelijkheid heeft om, nadat de Commissie het nieuwe begrotingsplan heeft beoordeeld, de begroting vast te stellen en daarbij dus af te wijken van het Ontwerp-begrotingsplan, speelt ook hier de tijdsdruk een grote rol. Het parlement heeft immers maar een paar weken om de gewijzigde ontwerp-begroting vast te stellen voor 1 januari.

93 Dit geldt in ieder geval voor de begrotingswetsvoorstellen voor 2016 en 2014 waarvan de goedkeuring plaatsvond in respectievelijk december 2015 en december 2013. De begrotingswetsvoorstellen voor 2015 werden niet allemaal voor 1 januari goedgekeurd. De stemming over het begrotingswetsvoorstel voor Veiligheid en Justitie 2016 vond pas plaats in januari 2016, *Handelingen I 2014/15*, item 17, nr. 7.

94 *Kamerstukken I 2014/15*, 34 000, nr. N, p. 2. Zie bijvoorbeeld de stemmingen over het begrotingswetsvoorstel voor Veiligheid en Justitie in 2015, *Handelingen I 2014/15*, item 16, nr. 3 en *Handelingen I 2014/15*, item 17, nr. 7.

95 Artikel 7 lid 1 en 2 Verordening (EU) 473/2013.

96 De commissie voor de Rijksuitgaven is echter van mening dat ook als de Commissie tot een negatief oordeel zou komen over het Ontwerp-begrotingsplan dit geen effect hoeft te hebben op de verdere begrotingsbehandeling – met andere woorden dat het niet hoeft te leiden tot wijzigingen in de begroting – omdat de Commissieopinie niet bindend is. Dat de aanbeveling niet bindend is wil echter niet zeggen dat er geen juridische en praktische effecten vanuit gaan (zie ook paragraaf 4.2.4.1). Zie bijvoorbeeld ook het geval waarin Portugal onder druk van de Commissie de ontwerp-begroting op het laatste moment heeft aangepast. Zie paragraaf 4.3.4.2.

6.3.5 Oplossingen op EU-niveau

Oplossingen voor de tijdsdruk die het Europees Semester meebrengt voor het vaststellen van de begrotingsplannen en de begroting op nationaal niveau kunnen ook op EU-niveau worden gezocht. Oplossingen op EU-niveau – zoals ook al deels aangedragen door de Commissie zelf – zouden gezocht kunnen worden in het beter stroomlijnen van de procedure van het Europees Semester, het versimpelen van de procedures in het Europees Semester en het verminderen van de administratieve lasten (zie paragraaf 4.2.8). Enkele van deze hervormingen zijn al doorgevoerd. Met name het feit dat de landenspecifieke analyses inclusief de diepgaande analyse in het kader van de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure al in februari wordt gepubliceerd in het landrapport, in plaats van in respectievelijk mei en maart, geeft de mogelijkheid aan de lidstaat en met name het parlement om al eerder in het jaar te spreken over de analyses van de Commissie voordat de regering rapporteert aan diezelfde Commissie.

6.3.6 Conclusie

Het parlement zal de inzet van zijn bevoegdheden moeten afstemmen op de bestaande besluitvormingsprocedures en -momenten in het kader van het Europees Semester om binnen de gegeven kaders zoveel mogelijk betekenisvol betrokken te zijn bij de besluitvorming over de begroting. Maar juist de inzet van deze bevoegdheden kan in de politieke praktijk problematisch zijn onder invloed van de Europese tijdlijn, waardoor de betekenisvolle parlementaire betrokkenheid in het geding kan komen. Voor de Tweede Kamer geldt dat de toegenomen tijdsdruk afbreuk kan doen aan de allocatiefunctie van het budgetrecht. Voor de Eerste Kamer kan de toenemende tijdsdruk raken aan de autorisatiefunctie.

De mogelijkheid om in het voorjaar met de regering te spreken over de begrotingsplannen voordat deze naar de Commissie worden gestuurd, heeft inmiddels een vaste plaats gekregen in de begrotingscyclus. De regering zal de plannen tijdig naar het parlement sturen om ervoor te zorgen dat beide Kamers de mogelijkheid hebben deze volgtijdelijk te behandelen voordat ze naar de Commissie worden gestuurd.

Dat de begrotingen voor 1 januari moeten worden vastgesteld heeft de begrotingsbehandeling extra onder druk gezet omdat de Eerste Kamer veelal niet voor 1 januari in staat is om de begrotingen vast te stellen. Hierdoor kan de autorisatiefunctie van de Eerste Kamer in het gedrang komen. Verschillende mogelijkheden zijn denkbaar om de begrotingsprocedure te versnellen. Daarbij moet echter wel gewaakt worden voor de allocatiefunctie van het budgetrecht van de Tweede Kamer die eventueel in het gedrang kan komen als de begrotingsbehandeling wordt ingekort of als er één voor één gestemd wordt over de begrotingswetsvoorstellen. Als het parlement al in het voorjaar met de regering kan debatteren over de hoofdlijnen van de uitgavenkant van de begroting kan dit een versterking van de allocatiefunctie

van het budgetrecht tot gevolg hebben. In de praktijk hebben de Kamers de behandeling van de begroting aangepast doordat de Tweede Kamer eerder dan gebruikelijk was stemt over de ontwerpbegroting waardoor de Eerste Kamer in de regel de begroting voor 1 januari goedkeurt. Afwijkingen van dit behandelschema en de mogelijkheid om in de Eerste Kamer een beleidsdebat te houden met de minister leiden er echter wel toe dat de begroting waarschijnlijk niet voor 1 januari wordt vastgesteld.

De tijdsdruk op het parlement bij de goedkeuring van de begroting neemt extra toe als de regering in de laatste weken van het jaar nog een wijziging aanbrengt in de begroting naar aanleiding van de Commissieopinie over het Ontwerpbegrotingsplan. Vervolgens heeft het parlement maar een aantal weken om naar aanleiding van de gewijzigde ontwerpbegroting de begroting goed te keuren. Dit kan afbreuk doen aan de informatiepositie van het parlement en met name de allocatiefunctie van het budgetrecht van de Tweede Kamer.

6.4 INFORMATIEPOSITIE PARLEMENT

Naar aanleiding van het Europees Semester zijn er verschillende nieuwe begrotingsprocedures geïntroduceerd, zoals de introductie van het onafhankelijk begrotingstoezicht door de Raad van State en de aanbidding van het Stabiliteitsprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma in het voorjaar aan het parlement. Dit heeft tot meer transparantie in het begrotingsproces geleid⁹⁷ en kan de rol van het parlement bij de controle van de regering mogelijk vergroten.⁹⁸ Zo heeft het parlement al in het voorjaar inzicht in de begrotingsplannen en kan het deze ook beïnvloeden. Bovendien kan het parlement niet alleen in het voorjaar maar ook in het najaar gebruik maken van de informatie van de Raad van State over de beoordeling van de begrotingsplannen en de ontwerpbegroting in het licht van de Europese en nationale begrotingsregels. Daarnaast kan het parlement ook actief voorlichting vragen aan de Raad van State over zaken die samenhangen met de Europese begrotingsregels.⁹⁹

Echter door het veelomvattende en complexe proces van het Europees Semester en de grote hoeveelheid aan informatie kan het voor het parlement lastig zijn om de grote lijn en de samenhang van het Europees Semester niet uit het zicht te verliezen.¹⁰⁰ Met name in de Tweede Kamer is het mogelijk dat de verkokerde werkwijze hierbij een rol speelt. Het Europees Semester raakt immers aan beleidsterreinen van bijna alle Kamercommissies, waarvan de maatregelen op het werkterrein van een Kamercommissie weer invloed

97 Zo ook de commissie voor de Rijksuitgaven: Rapport Algemene Rekenkamer 2014, p. 20.

98 Zie ook Fasone 2015.

99 Rapport commissie voor de Rijksuitgaven 2014, p. 23.

100 Zo concludeert ook de rapporteur Europees Semester 2014, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 574, nr. 6, p. 9.

hebben op het terrein van een andere Kamercommissie,¹⁰¹ terwijl de controle van de regering plaatsvindt op deelterreinen in de Kamercommissies. In dit licht zijn inzicht in en begrip van de complexiteit van het Europees Semester, de invloed op de nationale begroting(sprocedures), de besluitvormingsprocedures in Europees verband en de wisselwerking tussen de nationale en de Europese besluitvormingsprocedures een minimale voorwaarde voor het parlement om optimaal gebruik te kunnen maken van de bevoegdheden en de informatie die het tot zijn beschikking heeft om de regering te controleren en invloed uit te kunnen oefenen op de besluitvorming over de begroting, zowel in Europees als nationaal verband.¹⁰²

6.4.1 Politieke praktijk

De Eerste Kamer heeft over het algemeen veel aandacht voor Europese dossiers.¹⁰³ Zo ook voor de ontwikkelingen in het Europees economisch bestuur en de gevolgen hiervan voor het budgetrecht en neemt een actieve rol aan. De Eerste Kamer heeft verschillende informatieverzoeken aan de Raad van State¹⁰⁴ en de Algemene Rekenkamer¹⁰⁵ gericht over de gevolgen van de (toekomstige) veranderingen in het Europees economisch bestuur voor het budgetrecht. Ook houdt de Eerste Kamer regelmatig deskundigenbijeenkomsten, onder andere over haar eigen rol met betrekking tot de democratische controle in de EU¹⁰⁶ en de algemene ontwikkelingen in het Europees economisch bestuur.¹⁰⁷ De Eerste Kamer houdt bovendien – anders dan de Tweede Kamer – op EuropaPoort een themapagina bij over de jaarlijkse Europees Semestercyclus waar de ‘kerndocumenten’¹⁰⁸ van het Europees Semester op worden geplaatst.¹⁰⁹ Ook worden de relevante Kamerstukken onder het Kamerdossier ‘Europees Semester’ gehangen.¹¹⁰ Daarnaast is de Eerste Kamer actief betrokken bij de discussies over de veranderingen in de begrotingsbehandelingen in het parlement als gevolg van de inwerkingtreding van het *Two Pack* en speelt de Eerste Kamer een actieve rol bij het verzekeren van de informatiepositie van het parlement, om te kunnen waarborgen dat het parlement tijdig betrokken is bij de behandeling van de nationale rapportages in het voorjaar.

101 Zo concludeert ook de rapporteur Europees Semester 2014, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 574, nr. 6, p. 9.

102 Zie ook Beun 2014, p. 45.

103 Van Mourik 2012, p. 34.

104 Voorlichting Raad van State 2013.

105 *Kamerstukken II* 2013/14, 31 865, nr. 56.

106 *Kamerstukken I* 2014/15, 33 454, nr. D.

107 Zoals op 8 december 2015 over het zojuist verschenen *Five Presidents' Report*. Deze deskundigenbijeenkomst was besloten.

108 Zo wordt het op de themapagina vermeld.

109 https://www.eerstekamer.nl/eu/begrip/thema_s.

110 Zie *Kamerstukken I* CVII (Europees Semester 2014), *Kamerstukken I* CXII (Europees Semester 2015) en *Kamerstukken I* CXVII (Europees Semester 2016).

De Tweede Kamer heeft in tegenstelling tot de Eerste Kamer een veel pragmatischere aanpak en richt zich vooral op de concrete procedurele en praktische effecten van het Europees Semester voor de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer.¹¹¹ Zo is er in de Tweede Kamer een rapporteur voor het Europees Semester 2013 en 2014 ingesteld. Doel van het rapporteurschap was ten eerste het versterken van de interne coördinatie tussen de, bij het Europees Semester betrokken, Kamercommissies en ten tweede het versterken van de externe vertegenwoordiging van de Tweede Kamer.¹¹² Hoewel de resultaten van het rapporteurschap als positief werden ervaren is er door de Kamercommissie voor Europese Zaken besloten in 2015 geen nieuwe rapporteur aan te stellen. Reden daarvoor was aan de ene kant dat het Europees Semester al voldoende zou zijn verankerd in de werkwijze van de Tweede Kamer en aan de andere kant dat het rapporteurschap weinig inhoudelijk was, in tegenstelling tot andere rapporteurschappen.¹¹³

De pragmatische aanpak van het onderwerp door de Tweede Kamer blijkt ook uit het rapport 'Aandacht voor het parlementair budgetrecht in Europees perspectief'. In dit rapport heeft de commissie voor de Rijksuitgaven onderzoek gedaan naar onder andere de gevolgen van het Europees Semester voor het budgetrecht. Doordat de verschillende onderdelen van het Europees Semester apart worden behandeld¹¹⁴ wordt gekeken naar de concrete betekenis van het afzonderlijke onderdeel van het Europees Semester voor het budgetrecht. De commissie voor de Rijksuitgaven concludeert dat het Europees Semester geen inbreuk maakt op het budgetrecht en het Europees Semester geen grote gevolgen heeft voor het budgetrecht.¹¹⁵ Naar mijn idee neemt de commissie voor de Rijksuitgaven in haar rapport echter onvoldoende mee dat de cyclus complex is en dat de maatregelen en procedures in grote mate met elkaar samenhangen door de doorgaande cyclus¹¹⁶ en, dat er een wisselwerking bestaat tussen het Europees Semester en de nationale begroting(sprocedures).¹¹⁷ En juist op deze punten lijkt de schoen te wringen voor het budgetrecht van het parlement.

De Eerste Kamer heeft dus ten aanzien van dit onderwerp niet alleen een meer beschouwende rol ten opzichte van de Tweede Kamer, maar heeft ook veel aandacht voor de specifieke gevolgen voor het in de Grondwet neergelegde budgetrecht en de staatsrechtelijke positie van de beide Kamers. Dit

111 Zie ook Beun 2014, p. 45.

112 Zie het verslag van de rapporteur Europees Semester 2013, *Kamerstukken II 2013/14*, 33 574, nr. 3, p. 2 en het verslag van de rapporteur Europees Semester 2014, *Kamerstukken II 2013/14*, 33 574, nr. 6, p. 2.

113 Zie ook het verslag van de rapporteur Europees Semester 2014, *Kamerstukken II 2013/14*, 33 574, nr. 6.

114 Het waarschuwingmechanismeverslag wordt daarentegen niet meegenomen in het rapport, terwijl dit rapport wel onderdeel uitmaakt van de Europees Semester-cyclus.

115 Bijlage bij *Kamerstukken II 2013/14*, 31 597 nr. 7, p. 21.

116 Zo is ook de conclusie van Poppelaars over het rapport, Poppelaars 2015.

117 Zie ook het in bijlage 1 opgenomen stroomschema.

past bij de rol die de Eerste Kamer in het Nederlandse staatsbestel inneemt ten aanzien van de Tweede Kamer.¹¹⁸ Overigens blijkt ook ten aanzien van dit onderwerp dat de Eerste Kamer beducht is op haar eigen positie.¹¹⁹

6.5 NAAR EEN MEER INTEGRALE BEHANDELING

Zoals in hoofdstuk 4 al kort is genoemd kan, om de democratische legitimatie van het Europees economisch bestuur te versterken, de nationale parlementaire betrokkenheid bij het besluitvorming in EU-verband op twee manieren worden versterkt. Enerzijds via de betrokkenheid van het nationale parlement op EU-niveau en anderzijds via versterkte betrokkenheid van het nationale parlement bij de controle van de regering op het nationale niveau. Mogelijkheden voor het versterken van de betrokkenheid van het nationale parlement op EU-niveau zijn reeds in hoofdstuk 4 geschetst.

Hier is het echter de plaats om te bezien in hoeverre de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij het Europees Semester op het nationale niveau zo nodig zou kunnen worden versterkt. Zoals hiervoor uiteengezet is het voor het Nederlandse parlement in ieder geval van belang om de inzet van zijn bevoegdheden aan te passen aan het moment en de wijze waarop over de begroting wordt besloten in het licht van het Europees economisch bestuur, om te zorgen dat het in alle fases zoveel als mogelijk betrokken is bij de besluitvorming over de begroting, zowel in het Europese deel van het Europees Semester, maar ook tijdens de implementatie ervan op nationaal niveau. Daarbij is het van belang dat het parlement inzicht heeft in de complexe cyclus, de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het Europees Semester en de wisselwerking en verwevenheid tussen de Europese en nationale besluitvormingsprocedures. Uit hoofdstuk 2 volgt dat de wijze waarop in de politieke praktijk, binnen bepaalde grenzen, invulling wordt gegeven aan het budgetrecht kan worden aangepast aan veranderende omstandigheden. Er is dan ook geen directe aanleiding om nieuwe bevoegdheden te creëren voor het parlement om de regering te controleren.

Uit hetgeen in dit hoofdstuk besproken is volgt dat met name de Tweede Kamer minder aandacht heeft voor de integrale behandeling van het Europees Semester aan de hand van de rapporten van de Europese Commissie, onder andere door de verkokerde werkwijze bij de controle van de minister, terwijl de besluitvorming in het Europees Semester zich grotendeels concentreert in de Commissiefase. Daarnaast raakt het Europees Semester aan het beleidsterrein van een heel aantal vaste commissies in de Tweede Kamer. Om de betrokkenheid van met name de Tweede Kamer bij het Europees Semester te versterken zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan

118 Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 37-52.

119 Zo laat de actieve betrokkenheid van de Eerste Kamer bij de begrotingsbehandeling wel zien. Voor andere voorbeelden zie Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 47.

het introduceren van een werkwijze waarbij op bepaalde geijkte momenten integraal wordt gesproken over het Europees Semester, aan de hand van de rapporten van de Europese Commissie. Het ligt voor de hand om een dergelijk moment in te passen nadat de Europese Commissie haar jaarlijkse groeianalyse en de aanbevelingen voor de eurozone heeft gepresenteerd in november en wanneer de Europese Commissie haar landenspecifieke aanbevelingen heeft gepresenteerd in mei. Een dergelijke bijeenkomst zou kunnen plaatsvinden tussen afgevaardigden van verschillende bij het Europees Semester betrokken vaste Kamercommissies.

Meer aandacht voor een integrale behandeling van het Europees Semester aan de hand van de rapporten van de Europese Commissie kan ervoor zorgen dat het parlement en met name de Tweede Kamer zich bewuster is van de EU-besluitvorming, meer zicht heeft op de bredere ontwikkelingen in het Europees Semester en de gevolgen ervan voor Nederland. En uiteindelijk daarmee ook meer betrokken is bij de wijze waarop de landenspecifieke aanbevelingen worden geïmplementeerd op nationaal niveau.¹²⁰ Bovendien kan de Tweede Kamer hiermee haar rol bij de controle van de minister in de Raad versterken. Waar het parlement dat nodig acht kan het bovendien meteen in de Commissiefase interveniëren, onder andere door middel van de politieke dialoog, en niet pas als het standpunt van de regering in de betreffende Kamercommissie wordt besproken aan de hand van het Commissierapport. Nadeel van een dergelijke werkwijze is echter wel dat het nieuwe momenten en procedures in het leven roept.

6.6 CONCLUSIE

De wijze waarop de begroting tot stand komt verandert onder invloed van het Europees economisch bestuur en in het bijzonder het Europees Semester. Om zoveel mogelijk betekenisvol betrokken te zijn bij de besluitvorming over de begroting is het belangrijk dat het parlement de inzet van zijn bevoegdheden, zowel het moment als de wijze waarop, hierop afstemt. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de constante cyclus, de samenhang tussen de verschillende onderdelen, de besluitvormingsprocedures en de wisselwerking en verwevenheid tussen de Europese en de nationale besluitvormingsprocedures.

Dit betekent in de eerste plaats dat het parlement vanaf het eerste semester betrokken dient te zijn bij de besluitvorming over de begroting. In de tweede plaats dat het parlement ook betrokken dient te zijn bij de besluitvorming in Europees verband en vervolgens dat het parlement ook betrokken dient te zijn bij de implementatie van de besluitvorming in Europees verband op nationaal niveau. Wanneer het parlement pas betrokken is bij de besluitvorming over de begrotingsplannen in de fase van de implemen-

120 Zie ook de aanbeveling van de rapporteur Europees Semester 2014, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 574, nr. 6.

tatie van de in het Europees Semester gemaakte afspraken in de ontwerp-begroting, kan het parlement nog maar beperkt invloed uitoefenen op het begrotingsbeleid. Belangrijke factor daarbij is tijdigheid. Veelal ligt het beïnvloedingsmoment in de fase voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedures in de Raad of, op nationaal niveau, in het najaar.

Complicerende factor bij de inzet van de bevoegdheden is echter het door het Europees Semester opgelegde tijdpad. Er wordt druk uitgeoefend op het nationale begrotingsproces waardoor de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting onder druk kan komen te staan. Onvoldoende tijd voor de begrotingsprocedures kan ten koste gaan van de informatiepositie van het parlement waardoor de autorisatie- en allocatiefunctie in het geding kunnen komen.

De introductie van nieuwe begrotingsprocedures heeft echter ook geleid tot meer transparantie in het begrotingsproces. Het parlement kan nu al in het voorjaar de begrotingsplannen van de regering beïnvloeden en het parlement beschikt daarnaast ook over de beoordelingen van de Raad van State over de begroting. De complexiteit van het Europees Semester en de hoeveelheid informatie kan echter wel een belemmering vormen voor een goede controle van de regering en de besluitvorming in Europees verband. Daarom is het ten minste van belang dat het parlement inzicht heeft in de complexe cyclus, de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het Europees Semester en de wisselwerking en verwevenheid tussen de Europese en de nationale besluitvormingsprocedures. Om de betrokkenheid van met name de Tweede Kamer bij het Europees Semester te versterken kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het introduceren van een meer integrale werkwijze voor de behandeling van het Europees Semester in de Tweede Kamer, aan de hand van de rapporten van de Europese Commissie.

7.1 INLEIDING

In dit afsluitende hoofdstuk zal ik een antwoord formuleren op de centrale vraagstelling van dit onderzoek:

Hoe kan de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij de besluitvorming over de begroting worden beoordeeld in het licht van het Europees economisch bestuur?

Dit zal ik doen aan de hand van de analyses uit de voorgaande hoofdstukken. De besluitvorming over de begroting moet democratisch gelegitimeerd zijn. Dit betekent dat het parlement betekenisvol betrokken is bij deze besluitvorming. Het Europees economisch bestuur beïnvloedt echter de besluitvorming over de begroting waardoor de betrokkenheid van het parlement bij deze besluitvorming onder druk komt te staan. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat, hoewel het Europees economisch bestuur de ruimte om op nationaal niveau beslissingen te nemen over de begroting aanzienlijk inperkt, de formele betrokkenheid van het parlement bij de vaststelling van de begroting er niet door wordt aangetast. Wel is het Europees economisch bestuur van grote invloed op de materiële betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting: de mogelijkheid om wezenlijke invloed uit te oefenen op de besluitvorming over de begroting in het licht van het Europees economisch bestuur wordt deels onttrokken aan het parlement, ten gunste van de Europese instellingen en de regering. Hierdoor krijgt het parlement een meer controlerende rol bij deze besluitvorming, ten koste van zijn medebestemmende rol. Om binnen de kaders van het Europees economisch bestuur betekenisvolle betrokkenheid bij de besluitvorming over de begroting zoveel mogelijk te waarborgen, zal het parlement zijn controle-instrumenten moeten aanpassen aan de momenten en de wijze waarop in het licht van het Europees economisch bestuur wordt besloten over de begroting.

7.2 BUDGETRECHT

Het budgetrecht waarborgt dat het parlement betekenisvol betrokken is bij de besluitvorming over de begroting. Hiermee verleent het parlement democratische legitimatie aan de uitgaven van het Rijk. Immers, het parlement vertegenwoordigt de burgers die de middelen opbrengen en moet als

volksvertegenwoordiging dan ook betrokken zijn bij de bestemming en controle van deze gelden.

Het parlement heeft zowel een controlerende als een medebestemmende rol bij de uitoefening van het budgetrecht. Hierbij staat de directe verantwoordingsrelatie tussen het parlement en de regering, waarin het parlement de laatste stem heeft, centraal. Dit betekent dat het parlement de regering in het uiterste geval kan sanctioneren voor het (niet) gevoerde beleid door het opzeggen van het vertrouwen in de betreffende minister of het gehele kabinet.

Artikel 105 Grondwet formaliseert de betrokkenheid van het parlement bij de begroting. Vooraf, door mee te beslissen over de uitgaven door middel van de vaststelling van de departementale begrotingswetten, tijdens de uitvoering van de begroting door de vaststelling van supplettoire begrotingswetten en ten slotte achteraf, door de uitgaven te controleren aan de hand van de door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening en de vaststelling van de departementale slotwetten. Deze formele betrokkenheid van het parlement bij de begroting – het formele budgetrecht – wordt genormeerd door beginselen die betrekking hebben op de inrichting van de begroting en de begrotingsprocedures. Deze normerende beginselen zouden in ieder geval moeten garanderen dat het parlement vooraf de uitgaven kan goedkeuren (autorisatie), invloed kan uitoefenen op de verdeling van de middelen (allocatie) en de uitgaven kan controleren aan de hand van de door de regering afgelegde verantwoording over de uitgaven (controle en verantwoording). Dit waarborgt dat het parlement betekenisvol betrokken is bij de begroting. De formele betrokkenheid van het parlement bij de begroting vindt plaats op vaste momenten tijdens de begrotingscyclus.

Omdat de begroting slechts interne werking heeft – een derde kan immers geen rechten ontlenen aan de begroting en de rechter zal niet snel geneigd zijn zich te mengen in begrotingskwesties – wordt de uitoefening van het budgetrecht grotendeels bepaald door de verhouding tussen de regering en het parlement en de invulling die deze actoren hieraan geven in de politieke praktijk. De regering heeft de overhand met betrekking tot de opstelling, indiening en uitvoering van de begroting. De vaststelling van een begrotingswet is bovendien geen geïsoleerde beslissing die zich enkel op een moment in de begrotingscyclus afspeelt, maar vloeit grotendeels voort uit eerder aangegane verplichtingen, die al dan niet juridisch bindend zijn. Zo speelt het regeerakkoord een grote rol bij de normering van het budgettaire beleid en staan ongeveer 95% van de uitgaven al vast in de ontwerpbegroting. Het is dan ook van belang dat het parlement betrokken is bij en invloed uit kan oefenen op alle door de regering genomen beslissingen met budgettaire effecten, zowel voorafgaand aan de vaststelling van de begroting als tijdens de uitvoering ervan. De materiële betrokkenheid van het parlement bij de begroting – het materiële budgetrecht – vindt daarom plaats in een voortdurend debat met de regering over beleidsvoornemens en het aangaan

van, al dan niet juridisch bindende en afdwingbare, verplichtingen.¹ Voorkomen dient immers te worden dat het parlement voor voldongen feiten wordt geplaatst op het moment van de vaststelling van de begrotingswet. Deze materiële betrokkenheid is gestoeld op artikel 68 Grondwet. In zeer uitzonderlijke situaties waarin openbare informatieverstrekking en een openbaar debat niet mogelijk zijn, zoals in (financiële) crisissituaties, kan de informatieverstrekking aan het parlement vertrouwelijk gebeuren.

Formele betrokkenheid bij de besluitvorming over de begroting is het uitgangspunt van het budgetrecht. Voorkomen moet echter worden dat de formele betrokkenheid niet is voorafgegaan door materiële instemming, of samenvalt met materiële instemming. Anders zou het budgetrecht immers verwateren tot het enkel bekrachtigen van eerder aangegane verplichtingen waar het parlement geen of maar heel beperkt invloed op heeft kunnen uitoefenen. Materiële betrokkenheid moet garanderen dat het parlement toch invloed uit kan oefenen op de besteding van de middelen en moet voorkomen dat het parlement ten tijde van de vaststelling van de begroting voor voldongen feiten komt te staan. Materiële betrokkenheid is echter geen voldoende voorwaarde om betekenisvolle parlementaire betrokkenheid te waarborgen. Zij zal altijd gevolgd moeten worden door formele instemming met de begroting via een begrotingswet.²

Betekenisvolle betrokkenheid bij de besluitvorming over de begroting houdt dus in dat het parlement betrokken is bij de autorisatie, allocatie en controle en verantwoording van de begroting, op vaste tijdstippen, maar ook doorgaand in de begrotingscyclus. Het parlement dient te allen tijde vragen aan de regering te kunnen stellen, in debat te kunnen treden met de regering over (de uitvoering van) het beleid, een opinie te kunnen vormen over het beleid, het beleid te kunnen corrigeren of bijsturen (al dan niet via wetgeving) en in het uiterste geval zelfs de minister of het gehele kabinet te kunnen sanctioneren voor het gevoerde of niet-gevoerde beleid door middel van het opzeggen van het vertrouwen in de betreffende minister of het gehele kabinet.³

Zoals bleek uit hoofdstuk 2 zijn de omstandigheden waarin het parlement zijn budgetrecht uitoefent constant aan verandering onderhevig. Het parlement heeft de wijze waarop het zijn budgetrecht uitoefent zoveel mogelijk aangepast aan deze veranderende omstandigheden om alsnog betekenisvol betrokken te kunnen zijn bij de besluitvorming over de begroting. Ook nu doen zich veranderende omstandigheden voor: het Europees economisch bestuur heeft aanzienlijke invloed op de besluitvorming over de nationale begroting en daarmee ook op de uitoefening van het budgetrecht door het parlement.

1 Zie Voorlichting Raad van State 2013, p. 6.

2 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 837, nr. 4, p. 4 (Advies RvS zesde wijziging CW 2001).

3 Zie paragraaf 3.4.

7.3 EUROPEES ECONOMISCH BESTUUR

In hoofdstuk 4 is het Europees economisch bestuur uitgebreid beschreven. Daarbij is stilgestaan bij de regels waaraan de nationale begrotingen onderworpen zijn, de inhoudelijke en procedurele verplichtingen die deze regels met zich meebrengen voor de nationale lidstaten, de besluitvormingsprocedures in Europees verband en hoe het Europees Parlement en de nationale parlementen betrokken zijn bij het Europees economisch bestuur.

Het versterkte kader voor het Europees economisch bestuur zoals dat tot stand gekomen is na de eurocrisis en de mogelijkheid van het verlenen van financiële assistentie, lijken de uitgangspunten van de EMU en het toezicht op het budgettaire en economisch beleid van de lidstaten tot op zekere hoogte te hebben veranderd. De introductie van het Europees Semester, het ESM en andere buiten het EU-recht opgestelde internationale verdragen, hebben ervoor gezorgd dat er een complex geheel is ontstaan van regels en procedures. De procedures en regels hangen grotendeels met elkaar samen en overlappen elkaar deels. De toepassing van de regels is bovendien complex en niet altijd even transparant, omdat er een bepaalde mate van discretionaire ruimte bestaat bij de toepassing ervan. Hoewel het Europees economisch bestuur nog steeds in ontwikkeling is, kan worden gesignaleerd dat er sprake is van een centralisering van het Europees toezicht op het nationaal economisch en budgettaire beleid.

Het versterkte kader voor het Europees economisch bestuur heeft tot gevolg dat de begrotingsregels zijn aangescherpt, dat het toezicht op de nationale begroting is verscherpt en geïntensiveerd en dat het toezicht, veel meer dan voor de crisis het geval was, gericht is op het economisch structuurbeleid van de lidstaten.

Terwijl in de originele opzet van de EMU het Europees toezicht op de nationale begroting vooral corrigerend van aard was, is het Europees economisch bestuur nu ook meer gericht op preventief toezicht, voordat de nationale begroting is vastgesteld. Niet alleen ligt er meer nadruk op de regel van begrotingsevenwicht op de middellange termijn, ook moeten de nationale lidstaten al in het voorjaar rapporteren over hun begrotingsplannen in het licht van de EU-brede doelen. Op grond hiervan formuleren de Commissie en de Raad beleidsaanbevelingen waarmee de lidstaten rekening moeten houden bij het vaststellen van de begroting op nationaal niveau. Ook in het najaar rapporteren de lidstaten aan de Commissie hoe de landenspecifieke aanbevelingen zijn verwerkt in de ontwerpbegroting. De Commissie heeft de bevoegdheid gekregen om een opinie te geven over het Ontwerpbegrotingsplan en kan zelfs vragen om een herzien plan, nog voordat het parlement hierover een oordeel heeft gevormd. Ook moet de lidstaat de begroting voor 1 januari hebben vastgesteld. Daarmee wordt een gezamenlijke budgettaire tijdlijn opgelegd aan de lidstaten voor het op- en vaststellen van de begroting. Bovendien vinden geregeld bilaterale bijeenkomsten plaats tussen de Commissie en de lidstaten om op technisch niveau te spreken over

landenspecifieke vraagstukken. Dit heeft tot gevolg dat er een doorgaande cyclus ontstaat waarin de Europese instellingen en nationale lidstaten constant acteren in het licht van de besluiten genomen door de ander.⁴ Deze doorlopende cyclus heeft bovendien tot gevolg dat geen sprake is van een definitief besluitvormingsmoment over de prestaties van de nationale regering in het licht van de Europese begrotingsregels. Continu wordt voortgeborduurd op eerdere evaluaties, aanbevelingen en rapporten.⁵

De landenspecifieke aanbevelingen zijn over het algemeen gedetailleerd en zien ook op het sociale beleid, bij uitstek een terrein van nationale lidstaten. De landenspecifieke aanbevelingen zijn echter niet bindend (*soft law*). En juist omdat de aanbevelingen niet bindend zijn, kunnen deze ook betrekking hebben op gebieden die buiten de EU-competenties liggen en dus raken aan de nationale bevoegdheden.⁶ Hoewel de landenspecifieke aanbevelingen dus niet bindend zijn en worden afgedwongen door middel van *peer pressure*, kan het niet opvolgen van een aanbeveling – in het kader van het budgettaire en het macro-economisch toezicht – wel leiden tot versterkt toezicht en uiteindelijk tot het opleggen van een financiële sanctie. Door de verwevenheid van de verschillende *soft law*- en *hard law*-elementen in één cyclus is de *soft law* dan ook verhard.

De mate waarin een lidstaat wordt gestuurd om een bepaald begrotingsbeleid te voeren, de intensiteit van het toezicht op de nationale begroting en de mate waarin de lidstaat gehouden is aan de macro-economische en budgettaire aanbevelingen neemt toe naarmate de Commissie meer budgettaire of macro-economische problemen constateert. In het uiterste geval, als de lidstaat financiële assistentie ontvangt, is het zelfs de facto gebonden aan het implementeren van de voorwaarden zoals neergelegd in het memorandum van overeenstemming. Het Europees economisch bestuur lijkt zich steeds meer te wagen op het terrein van herverdelingsvraagstukken.⁷

Het toezicht op het budgettaire en economisch beleid van de nationale lidstaten is in het kader van het versterkte Europees economisch bestuur steeds meer gecentraliseerd, terwijl het budgettaire en economisch beleid nog steeds een nationale bevoegdheid is. Als gevolg hiervan is er een verantwoordingsgat ontstaan. De formele besluiten in Europees verband worden genomen door de Raad, maar de Commissie speelt een grote rol bij deze besluitvorming en bij het toezicht op de implementatie ervan op nationaal niveau. Deze, door Dawson aangeduid als, coördinerende wijze van besluitvorming kan worden onderscheiden van de 'klassieke' intergouvernementele methode of Uniemethode.⁸ Deze beide besluitvormingsprocedures gaan gepaard met de nodige parlementaire verantwoordingsmechanismen. Deze verantwoordingsmechanismen missen echter met betrekking tot deze coör-

4 Chalmers 2012, p. 685.

5 Dawson 2015a, p. 53. Zie ook het in bijlage 1 opgenomen stroomschema.

6 Zie Dawson 2015a, p. 52 en 53 en Van den Brink & Van Rossem 2015, p. 29.

7 Chalmers 2012 en Dawson & De Witte 2013, p. 842.

8 Dawson 2015a, p. 50 e.v.

dinerende wijze van besluitvorming, die intergouvernementele besluitvormingsprocedures uit de intergouvernementele methode combineert met de supranationale, en dus gecentraliseerde, implementatie- en harmonisatiestructuur uit de Uniemethode. Het Europees Parlement en de nationale parlementen hebben maar in beperkte mate de mogelijkheid om deze besluitvorming te beïnvloeden.

Om de democratische legitimatie te versterken in het huidige Europees economisch bestuur zal in het bijzonder de rol van de nationale parlementen moeten worden versterkt: de nationale middelen worden immers op nationaal niveau opgehaald en de democratische legitimatie voor het besteden van deze gelden dient dan ook primair bij het nationale parlement te liggen.⁹ Verschillende oplossing(s)richting(en) zijn dan denkbaar. Ten eerste kan ingezet worden op het optimaliseren van de nationale democratische processen bij de controle van de regering in de (Europese) Raad. Het enkel versterken van de nationale democratische processen en de rol van het nationale parlement op nationaal niveau lijkt echter op zichzelf niet voldoende om het gat aanmerkelijk te verkleinen.¹⁰ Daarvoor zijn verschillende redenen. Allereerst is sprake van transnationale effecten. Nationale beslissingen over de nationale begroting kunnen gevolgen, overloopeffecten, hebben voor andere lidstaten, waardoor het ene land invloed probeert uit te oefenen op de begroting van een ander land, met name als dat land financiële steun ontvangt. Daarnaast kan het parlement door middel van de controle van de nationale regering eigenlijk geen invloed uitoefenen op eerdere fase van de besluitvorming in Europees verband (met name in de Commissiefase). Bovendien kan het parlement via de controle van de nationale regering geen beslissende invloed uitoefenen op de besluitvorming op EU-niveau. Het nationale parlement zal daarom ook op andere manieren, in EU-verband en op EU-niveau, zijn invloed en controle moeten laten gelden.¹¹

Betrokkenheid op EU-niveau kan onder andere tot stand komen door het gebruik van de politieke dialoog en de huidige interparlementaire samenwerking. Omdat deze instrumenten het verantwoordingsstekort maar in beperkte mate kunnen verkleinen, kan daarnaast gedacht worden aan een variant waarin het nationale parlement direct betrokken is bij de besluitvorming op EU-niveau, zoals het opzetten van een Eurozoneparlement of het wellicht meer realistischere instrument van de horizontale dialoog parallel aan de (Europese) Raad.

9 Zie ook Jančić 2016, p. 249.

10 Zie ook Jančić 2016, p. 240.

11 Zie ook Ioannidis 2016, p. 1279 en 1280.

7.4 GEVOLGEN VOOR DE BESLUITVORMING OVER DE BEGROTING

Niet alleen is het parlement beperkt betrokken bij de besluitvorming in Europees verband, het Europees economisch bestuur heeft ook gevolgen voor de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting op nationaal niveau. Uit hoofdstuk 5 volgde namelijk dat het Europees economisch bestuur ook gevolgen heeft voor het wettelijk kader en de besluitvorming over de begroting op nationaal niveau en de betrokkenheid van het parlement daarbij.

Zo introduceert het Europees economisch bestuur nieuwe momenten in de begrotingscyclus. Het Stabiliteitsprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma worden in het voorjaar opgesteld en aangeboden aan de Kamers. Daarnaast is het onafhankelijk begrotingstoezicht geïntroduceerd in de nationale begrotingscyclus. Dit betekent dat de Raad van State in het voorjaar een oordeel geeft over het Stabiliteitsprogramma en in het najaar over de ontwerpbegrotingen en de Miljoenennota in het licht van de Europese en nationale begrotingsregels die zijn neergelegd in de Wet HOF. De codificatie van de begrotingsregels in de Wet HOF vormt een breuk met wat reeds lange tijd de praktijk was, namelijk dat het (nationale) begrotingsbeleid en de begrotingsregels neer werden gelegd in het regeerakkoord zoals dat wordt gesloten aan het begin van de kabinetsperiode. De introductie van het begrotingstoezicht en de codificatie van de begrotingsregels in nationale wetgeving kunnen leiden tot meer transparantie van de begrotingsregels en de toepassing ervan op nationaal niveau.

De opgelegde tijdlijn betekent vervolgens echter dat de nationale begrotingsprocedures en het nationale begrotingsbeleid onder druk komen te staan omdat deze niet geheel in de pas lopen met het Europees Semester en de gezamenlijke budgettaire tijdlijn. Daarnaast wordt de besluitvorming over de begroting aanzienlijk ingekaderd door de aangescherpte begrotingsregels, het intensieve en constante toezicht, en het feit dat het toezicht steeds meer betrekking heeft op het economisch structuurbeleid. Dit heeft tot gevolg dat de politieke manoeuvreerruimte op nationaal niveau wordt gemarginaliseerd. Deze manoeuvreerruimte marginaliseert steeds verder naarmate de Commissie meer financiële problemen constateert in de lidstaat. Immers hoe meer financiële problemen er worden geconstateerd, hoe strenger het toezicht door de Europese instellingen is en hoe dwingender en gedetailleerder de aanbevelingen zijn. Bovendien, als Nederland de Europese begrotingsregels overtreedt, is er geen ruimte voor het voeren van trendmatig begrotingsbeleid, maar zal er direct dienen te worden bezuinigd om de geconstateerde tekorten te corrigeren. De doorlopende cyclus en de constante dialoog tussen de Europese instellingen en de nationale lidstaten hebben verder tot gevolg dat sprake is van een verwevenheid tussen de nationale en de Europese besluitvormingsprocedures. De regering dient zowel aan de Europese instellingen als aan het parlement verantwoording af te leggen voor de nationale begroting(splannen). Dit leidt tot een zekere diffuse verantwoordingsrelatie tussen de regering en het parlement met betrekking

tot de besluitvorming over de begroting, waardoor de controle van de regering wordt bemoeilijkt. Verder geven steeds meer instanties op Europees en nationaal niveau een (technisch) oordeel over de begroting, zoals de Commissie, de ECB en de Raad van State, waardoor politieke processen minder de ruimte hebben.

7.5 GEVOLGEN VOOR (DE UITOEFENING VAN) HET BUDGETRECHT

Het nationale parlement is als volksvertegenwoordiging de politieke autoriteit die de belangen van de belastingbetaler vertegenwoordigt. Zolang de bevoegdheid om belastingen te innen op nationaal niveau ligt, dient de verantwoording over de gelden te worden afgelegd op het niveau waar de politieke autoriteit ligt¹² en dient het parlement dus beslissende invloed te kunnen uitoefenen op de besluitvorming over de begroting. De ruimte om te beslissen over de begroting en invloed uit te oefenen op het beleid wordt voor het parlement echter aanzienlijk ingekaderd door het Europees economisch bestuur. Welke gevolgen heeft dit voor de betekenisvolle betrokkenheid van het parlement bij de begroting?

7.5.1 Formele betrokkenheid onaangetast

De formele bevoegdheidsverdeling tussen het Europees en nationaal niveau is met de centralisering van het toezicht op nationaal economisch en budgettair beleid niet veranderd. De beslissingen genomen in Europees verband die raken aan de nationale bevoegdheden komen immers tot stand in de vorm van *soft law*. Het is bovendien een nationale bevoegdheid om de begroting en de nationale programma's op te stellen en vast te stellen volgens de nationale procedures met het oog op de Europese begrotingsregels en de EU-brede doelen.

De nationale constitutionele verhoudingen bepalen de wijze waarop het parlement betrokken is bij de begroting en de nationale rapportages. Volgens deze verhoudingen heeft het parlement de laatste stem over de autorisatie, allocatie en controle van de gelden, door middel van de goedkeuring van de begroting bij wet (artikel 105 lid 1 Grondwet) en de controle en verantwoording die achteraf plaatsvindt (artikel 105 lid 3 Grondwet). Deze bevoegdheden worden formeel niet aangetast door het Europees economisch bestuur.

Pas wanneer de Commissie en de Raad juridisch bindende beslissingen zouden kunnen nemen over de besteding van de middelen en de begroting, zou dit raken aan de formele betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting. Het parlement heeft dan immers de *jure* niet meer de laatste stem over de verdeling van de middelen, terwijl deze nog wel op nationaal niveau worden opgebracht. De *facto* lijkt dit in zekere zin al

12 Cuyvers 2013, p. 420.

het geval te zijn als een lidstaat onderworpen is aan een macro-economisch aanpassingsprogramma en het financiële steun ontvangt uit het ESM.

7.5.2 Inperking politieke manoeuvreerruimte

De formele betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting blijft onaangetast. Het paradoxale effect van het huidige model is echter dat tegelijkertijd de politieke manoeuvreerruimte om op nationaal niveau beslissingen te nemen over de begroting aanzienlijk wordt ingeperkt. De bevoegdheid om het begrotings- en economisch beleid vorm te geven is de facto deels overgedragen aan het EU-niveau.

Door het Europees Semester en de doorgaande cyclus van onder andere rapportages, evaluaties, aanbevelingen en nadere rapportages is de besluitvorming in Europees verband in grote mate bepalend voor de besluitvorming over en de uiteindelijke vaststelling van de begroting, in het bijzonder wanneer Nederland de begrotingsregels overtreedt.

Dat de begroting steeds meer in het kader van de besluitvorming in Europees verband wordt vastgesteld raakt ook aan de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting. Het parlement kan immers geen wezenlijke invloed uitoefenen op de besluitvorming in Europees verband. Het parlement is betrokken bij de besluitvorming via de minister in de Raad maar heeft geen vetorecht en is niet direct vertegenwoordigd. Bovendien leggen de Commissie en de (Europese) Raad als collectief geen verantwoording af aan het parlement. Het parlement heeft op nationaal niveau wel een laatste stem over de begroting en kan in het uiterste geval het vertrouwen in de betreffende minister of het kabinet opzeggen. Echter met de inzet van deze bevoegdheden kan het parlement het in Europees verband tot stand gekomen begrotingsbeleid niet corrigeren.

Daarnaast worden de aanbevelingen opgesteld in een constante dialoog tussen de Commissie, de Raad en de regering, waarin de regering zowel aan de EU-instellingen als aan het parlement verantwoording aflegt over de begroting(splannen). Tussen de Commissie en de lidstaten vindt bovendien geregeld een technische dialoog plaats over landenspecifieke vraagstukken. Het parlement speelt hierbij geen rol. De regering krijgt nog meer dan voorheen de overhand bij het opstellen van de begroting in het licht van het EU-beleid.

Bovendien geven steeds meer instanties een (technisch) oordeel over de begroting. De ruimte voor het parlement om een politiek oordeel te geven over het beleid en de prestaties van de regering wordt hierdoor gemarginaliseerd.

Verder kan de tijdsdruk die ontstaat op de behandeling van de begroting gevolgen hebben voor de betekenisvolle betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting.

7.5.3 Invloed op materiële betrokkenheid

Hoewel het parlement een laatste stem heeft over de vaststelling van de begroting is de rol van het parlement bij de besluitvorming over de begroting een meer controlerende geworden in het licht van het Europees economisch bestuur, ten koste van zijn medebestemmende rol.¹³ Het Europees economisch bestuur heeft dan ook grote invloed op de materiële betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting. De ruimte om beslissingen te nemen over de begroting wordt aanzienlijk ingeperkt en discussies over het begrotingsbeleid verplaatsen zich voor een groot deel naar Europees niveau, terwijl het parlement hierover geen beslissende stem heeft. Het parlement is bij de vormgeving van dit beleid alleen betrokken via de controle van de minister in de Raad. De mogelijkheid om wezenlijke invloed uit te oefenen op de besluitvorming over de begroting in het licht van het Europees economisch bestuur is dan ook deels onttrokken aan het parlement, ten gunste van de Europese instellingen en de regering.

Daarnaast is de uitoefening van het budgetrecht door de begrotingsregels, de beslissingen die hieruit voortvloeien en de budgettaire tijdlijn zowel inhoudelijk als procedureel strak omlijnd waardoor de uitvoering ervan een meer procedureel karakter krijgt.

7.6 BETEKENISVOLLE PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID IN HET LICHT VAN HET EUROPEES ECONOMISCH BESTUUR

De inhoudelijke en procedurele manoeuvreerruimte van het parlement bij de uitoefening van het budgetrecht is dus aanzienlijk ingeperkt. In dit licht is het gelet op de betekenisvolle betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de begroting van belang dat het parlement de inzet van zijn bevoegdheden bij de uitoefening van het budgetrecht afstemt op het moment en de wijze waarop de besluitvorming over de begroting plaatsvindt. Op deze manier kan het parlement zorgen dat het binnen de gegeven kaders nog invloed kan uitoefenen op de besluitvorming voordat deze door de trechterwerking van het proces niet meer of maar beperkt te beïnvloeden is en het budgetrecht verwatert tot de formele bekrachtiging van eerder aangegane verplichtingen. Tijdigheid is daarbij een belangrijke factor. Het parlement moet niet alleen vroeg in het jaar betrokken zijn bij de begrotingsplannen, ook dient het parlement in een vroege fase bij de besluitvormingsprocedures betrokken te zijn, zowel in het voor- en najaar, als bij de besluitvormingsprocedures op Europees en nationaal niveau.

13 Zie ook Voorlichting Raad van State 2013, p. 12.

De kaders van het begrotingsbeleid worden in het voorjaar opgesteld in een dialoog tussen de EU-instellingen en de nationale regering en zijn bovendien van belang voor de uiteindelijke opstelling van de begroting in het najaar. Daarom is het van belang dat het parlement doorgaand, zowel in het Europees Semester als het nationaal semester, betrokken is bij de besluitvorming over de begroting.

Daarnaast is het ook van belang dat het parlement zowel betrokken is bij de besluitvorming in Europees verband als bij de implementatie van deze besluitvorming op nationaal niveau. Betrokkenheid bij de besluitvorming in Europees verband is van belang omdat deze besluitvorming het uitgangspunt vormt voor de nationale besluitvorming. De besluitvorming in Europees verband vindt echter niet plaats via de intergouvernementele methode of de Uniemethode. Daarom moeten de controle-instrumenten van het parlement hierop worden afgestemd. De besluitvormingsprocedures concentreren zich grotendeels in de fase voorafgaand aan de uiteindelijke besluitvorming in de Raad, namelijk bij de Commissie. Hoewel met name in de Tweede Kamer het zwaartepunt ligt op de controle en verantwoording van de ministers in de Raad, is het lastig om in dit late stadium de besluitvorming in Europees verband te beïnvloeden. Door de trechterwerking van de besluitvormingsprocedures in het Europees economisch bestuur is het van belang dat het parlement ook betrokken is bij de besluitvorming in de Commissiefase, zodat het parlement nog kan interveniëren voordat de formele besluitvorming in de Raad plaatsvindt. Hoewel er tussen het parlement en de Commissie geen verantwoordingsrelatie bestaat kan het parlement in dialoog treden met de Commissie over de evaluaties en rapporten, op grond van de politieke dialoog en de specifieke grondslagen zoals neergelegd in het *Two Pack*. Interparlementaire conferenties en de deelname daaraan kunnen bovendien bijdragen aan nationale parlementaire inbreng bij het beleid op Europees niveau.

De betrokkenheid bij de implementatie van deze besluitvorming is tevens van belang omdat het parlement zo invloed kan uitoefenen op de wijze waarop deze aanbevelingen kunnen worden vertaald naar nationale doelstellingen. Zeker in het voorjaar is het van belang dat het parlement de mogelijkheid heeft om over het Stabiliteitsprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma een opinie te vormen en, waar het parlement dit nodig acht, in debat kan treden met de regering over deze plannen voordat ze naar de Commissie worden gestuurd. Het is inmiddels staande praktijk dat zowel de Tweede als de Eerste Kamer hierover tijdig debatteert met de betreffende minister.

De inzet van deze bevoegdheden kan echter in de knel komen doordat het Europees Semester en de begrotingsprocedures op nationaal niveau niet met elkaar in de pas lopen waardoor er tijdsdruk ontstaat. Het parlement zal over voldoende tijd en informatie dienen te beschikken om de begroting(splannen) te kunnen beoordelen, hierover een opinie te vormen en hier desgewenst met de regering over in debat te treden. Deze tijdsdruk doet zich vooral voor bij de eis om de begroting voor 1 januari vast te stellen.

Maar ook als de Commissie vraagt om een herzien Ontwerpbegrotingsplan wordt er aanzienlijke druk uitgeoefend op de begrotingsbehandeling.

Dit betekent echter niet dat het parlement geheel met lege handen staat. De nieuwe begrotingsprocedures zorgen voor meer transparantie in het begrotingsproces. Het parlement heeft al in het voorjaar inzicht in de begrotingsplannen van de regering en kan deze ook beïnvloeden. Bovendien kan het parlement niet alleen in het voorjaar maar ook in het najaar gebruik maken van de informatie van de Raad van State over de beoordeling van de begrotingsplannen en de ontwerpbegroting in het licht van de Europese en nationale begrotingsregels. Daarnaast kan het parlement ook actief voorlichting vragen aan de Raad van State over zaken die samenhangen met de Europese begrotingsregels.

De complexiteit van het Europees Semester en de hoeveelheid informatie kunnen echter wel een belemmering vormen voor een goede controle van de regering en controle op de besluitvorming in Europees verband. Daarom is het van belang dat het parlement inzicht heeft in de (complexe) cyclus, de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het Europees Semester en de wisselwerking en verwevenheid tussen de Europese en de nationale besluitvormingsprocedures.

Om de betrokkenheid van met name de Tweede Kamer bij het Europees Semester te versterken zou er bijvoorbeeld een werkwijze kunnen worden geïntroduceerd in de Tweede Kamer waarbij meer aandacht is voor de integrale behandeling van het Europees Semester, aan de hand van de rapporten van de Europese Commissie. Een dergelijke bijeenkomst zou bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden tussen afgevaardigden van de bij het Europees Semester betrokken vaste Kamercommissies. Meer aandacht voor de integrale behandeling van het Europees Semester aan de hand van de rapporten van de Europese Commissie kan ervoor zorgen dat het parlement, en met name de Tweede Kamer, zich bewuster is van de EU-besluitvorming, meer zicht heeft op de bredere ontwikkelingen in het Europees Semester en de gevolgen ervan voor Nederland. En uiteindelijk daarmee ook meer betrokken is bij de wijze waarop de landenspecifieke aanbevelingen worden geïmplementeerd op nationaal niveau. Waar het parlement dat nodig acht kan het bovendien meteen in de Commissiefase interveniëren, onder andere door middel van de politieke dialoog, en niet pas als het standpunt van de regering in de betreffende Kamercommissie wordt besproken aan de hand van het Commissierapport. Nadeel van een dergelijke werkwijze is echter wel dat er nieuwe momenten en procedures worden geïntroduceerd.

7.7 TOT SLOT

De EMU is nog steeds in ontwikkeling en het is nog onduidelijk welke richting de EMU zich in de toekomst precies op zal bewegen. Het huidige model is zoals aangetoond in deze studie onwenselijk in het licht van het budgetrecht omdat het de nationale autonomie om te beslissen over de begroting

aanzienlijk inperkt, ten gunste van de Europese instellingen en de regering, nu de bevoegdheid om het begrotings- en economisch beleid vorm te geven de facto deels is overgedragen aan het EU-niveau. Het is uiteindelijk het nationale parlement dat hier aan het langste eind trekt: doordat het geen wezenlijke invloed uit kan oefenen op de besluitvorming in EU-verband, maar deze besluitvorming wel aanzienlijke invloed heeft op de totstandkoming en vaststelling van de begroting, wordt het budgetrecht van het parlement ingeperkt.

Het is echter maar de vraag of dit huidige EMU-model op de lange termijn houdbaar is.¹⁴ Het tekort aan democratische legitimatie komt niet ten goede aan het draagvlak voor de EU als geheel en de EMU in het bijzonder, immers steeds minder mensen lijken zich vertegenwoordigd te voelen door de EU, zo laat ook de groeiende eurosceptis zien. Daarnaast schuiven lidstaten de schuld voor het doorvoeren van bezuinigingsmaatregelen vaak af op 'Brussel', wat het wantrouwen richting de EU alleen maar verstrekt. Daarnaast zijn de regels en procedures uitermate complex en de toepassing ervan niet altijd transparant. Het is bovendien niet gezegd dat als de parlementaire betrokkenheid in het huidige model zou toenemen, dit daadwerkelijk verandering kan brengen in het vertrouwen van de burgers richting de EU.¹⁵ Adamski wijst daarnaast ook op een ander fenomeen, namelijk het feit dat het model zoals dat nu is vormgegeven wordt ondermijnd doordat, net als in de 'oude' EMU, ook in dit nieuwe model de Europese Commissie en de Raad niet bereid lijken te zijn om daadwerkelijk sancties op te leggen aan de lidstaten die de (verscherpte) regels overtreden. Door de niet-geloofwaardigheid van het opleggen van de sancties groeien de economieën niet dichter naar elkaar toe, zoals het doel is van het versterkte Europees economisch bestuur, maar worden de verschillen tussen de economieën juist vergroot waardoor dit model op de lange termijn onhoudbaar lijkt.¹⁶

Om een effectiever model te creëren waarin de asymmetrie tussen de centrale monetaire unie en de decentrale economische unie als het ware wordt rechtgetrokken, zou kunnen worden gekozen voor een ontwikkeling richting een federale EMU. Volgens verschillende auteurs,¹⁷ maar zoals ook gepresenteerd in het *Four Presidents' Report* en het *Five Presidents' Report*, zou het opzetten van een gezamenlijke begrotingscapaciteit voor de EU of de EMU, bij voorkeur gefinancierd door Europese belastingen, een stap betekenen richting een '*more perfect Union*'. Een gezamenlijke begrotingscapaciteit, een centraal budget voor de EU of de EMU, zou de asymmetrische schokken en overloopeffecten kunnen opvangen waardoor het niet meer noodzakelijk is voor het EU-niveau om streng toezicht te houden op het nationaal economisch beleid. In een dergelijk model wordt uitgegaan van overheden op

14 Zie ook De Streel 2014.

15 Zie ook de opmerking in de voorlichting van de Raad van State over 'democratische vervreemding' (Voorlichting Raad van State 2013, p. 8 en 9).

16 Adamski 2016.

17 Zie o.a. Fabbrini 2016 en De Grauwe 2016.

verschillende niveaus met verschillende taken en verantwoordelijkheden. Hoewel de nationale lidstaat een deel van haar nationale bevoegdheden overdraagt aan het EU-niveau, zal de democratische legitimatie gewaarborgd zijn op het niveau waar de belastingen worden geheven en bovendien blijft op deze manier een effectieve Europese economische en monetaire samenwerking gewaarborgd.¹⁸ Het lijkt echter niet heel waarschijnlijk dat dit op de (middel)lange termijn zal worden verwezenlijkt, onder andere omdat dit vraagt om het overdragen van bevoegdheden aan het Europees niveau.

Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich het scenario van de (gedeeltelijke) ontmanteling van de EMU en de monetaire samenwerking.¹⁹ In een dergelijk scenario is het monetaire beleid (deels) genationaliseerd, waardoor het niet noodzakelijk is om in toenemende mate economische convergentie te bereiken tussen de lidstaten. Het is echter maar de vraag of de lidstaten wel bereid zijn om de ingeslagen weg, de introductie van een gezamenlijke munt, te verlaten. Hoewel ook dit scenario niet direct in de lijn der verwachtingen ligt, is het aan de andere kant ook niet geheel uit te sluiten, mede gelet op de groeiende eurosceptis.

Omdat beide scenario's niet direct voor de hand liggen zal er een middenweg moeten worden gevonden. Voor het behoud van een effectieve EMU is het echter wel noodzakelijk dat er een zekere mate van economische convergentie plaatsvindt, nationale budgettaire beslissingen kunnen immers overloopeffecten hebben en daarmee de stabiliteit van de muntunie in gevaar brengen, zo is wel gebleken uit de eurocrisis. Daarvoor zal een afweging moeten worden gemaakt tussen nationale belangen en het behoud van nationale autonomie, en het belang van (effectieve) monetaire en economische samenwerking. De discussies over budgettaire en economische samenwerking hangen ook samen met en hebben betrekking op (de toekomst van) het gehele EU-project.

Het nadenken over manieren van samenwerking binnen de EU en de EMU is de afgelopen periode nieuw leven in geblazen door de Europese Commissie. Allereerst door het uitbrengen van haar Witboek in maart 2017, waarin zij vijf scenario's schetst voor de toekomst van de EU.²⁰ Deze scenario's zien onder andere op het behoud van de status quo, op minder samen doen, een Unie gericht op de interne markt en niets meer, of juist op meer samen doen, waaronder een volledig fiscale, financiële en economische unie. Daarnaast heeft de Europese Commissie in mei 2017 een discussienota uitgebracht over de verdieping van de Economische en Monetaire Unie.²¹ In deze discussienota zet de Europese Commissie een stappenplan uiteen voor het versterken van de Economische en Monetaire Unie, waarbij onder andere

18 Zie ook paragraaf 4.2.10.

19 Adamski 2016.

20 Europese Commissie, 'Witboek over de toekomst van Europa. Beschouwingen en scenario's voor de EU27 tegen 2025', COM(2017) 2025.

21 Europese Commissie, 'Discussienota over de verdieping van de Economische en Monetaire Unie', COM(2017) 291.

ook de mogelijkheid van een gezamenlijke begrotingscapaciteit wordt genoemd. De Europese Commissie merkt, mijns inziens terecht, overigens wel op dat voordat verdere plannen worden gemaakt of concrete stappen worden genomen, er een brede politieke consensus over de algemene koers moet worden gevonden.²² Dit zal geen gemakkelijke opgave zijn, maar wel een heel belangrijke om te bepalen hoever de lidstaten willen gaan om een sterkere EMU te creëren en welke voorwaarden zij daaraan verbinden.

Om de democratische legitimatie van het Europees economisch bestuur te vergroten zal er zeker op de lange termijn goed nagedacht moeten worden over nieuwe vormen van samenwerking. Deze voorzetten van de Europese Commissie zijn daartoe een goed vertrekpunt.

Gelet op het budgetrecht moet echter wel gewaakt worden voor een ontwikkeling richting een ideaaltypisch toezichtmodel – een model waarin de huidige ontwikkelingen, de centralisatie van het budgettaire beleid, nog verder worden vergroot, in een poging om nog meer controle uit te oefenen op de economische beleidsbeslissingen van de nationale lidstaten om de stabiliteit van de muntunie te kunnen garanderen, zonder dat dit gepaard gaat met extra waarborgen voor het versterken van de democratische legitimatie.²³ In dit model worden de middelen nog steeds op nationaal niveau opgehaald, maar worden beslissingen over hoe deze middelen worden besteed genomen in EU-verband, waardoor de nationale overheden niet meer worden dan uitvoerders van de beleidsbeslissingen genomen in EU-verband.²⁴ Hierdoor wordt de politieke ruimte voor het nemen van economische beleidsbeslissingen op het nationale niveau vrijwel nihil.

Bij de huidige stand van zaken is het in ieder geval van belang dat het parlement in het licht van het Europees economisch bestuur adequaat zijn rol vervult op zowel het nationaal niveau, bij de controle van de regering en haar optreden in de (Europese) Raad als ook op EU-niveau, in samenwerking met andere nationale parlementen en het Europees Parlement.

Witteveen wees er in 1994 al op: het budgetrecht is geen rustig bezit en zal voortdurend ‘nieuw leven’ moeten worden ingeblazen.²⁵ Deze studie toont aan dat de ontwikkelingen in de EMU aanzienlijke gevolgen hebben voor de besluitvorming over de begroting en de betrokkenheid van het parlement daarbij. Het is dan ook van belang dat het budgetrecht in het licht van deze ontwikkelingen nieuw leven wordt ingeblazen.

22 COM(2017) 291, p. 18.

23 Zie paragraaf 4.2.10.

24 Hinarejos 2015a, p. 189. Zie ook Chalmers 2012, p. 693.

25 Witteveen 1994, p. 67.

Summary

Dutch Parliament's Right to Assess the Budget in Light of European Economic Governance

One of the oldest rights of parliament is to have a say in how public money is spent: the right to assess the budget. This right safeguards democratic involvement in the decision-making process concerning the budget. In this way, parliament can have a substantial impact on government policy and government actions. At the heart of exercising this right to assess the budget is the relationship between the government and parliament. Parliament holds the government accountable for the expenditure of resources and can, if it has serious objections to the policy pursued, or not pursued as the case may be, issue a vote of no confidence against the minister in question or the entire cabinet.

However, the right to assess the budget has come under pressure in recent years, among other things as a result of the international financial crisis and the subsequent related eurocrisis. The measures that were taken in response to the eurocrisis led to considerable changes to economic and budget cooperation in the Economic and Monetary Union. One of the outcomes of the eurocrisis, is that the European fiscal rules have been tightened and the European institutions – in particular the European Commission – are increasingly trying to get a better grip on the national budgets and national economic and fiscal policy. This monitoring of the national economic and fiscal policy and corresponding decision-making in relation to the EU – European economic governance – would appear to have serious consequences for the scope of policymaking of the national member states when it comes to deciding on expenditure of the national resources. The allocation at national level of realized resources, however, is pre-eminently a national competence, the decisions of which acquire democratic legitimacy through the involvement of parliament. The developments mentioned within the context of the EMU therefore have an impact on issues concerning national autonomy and democratic legitimacy. These issues formed the starting point for this research and have led to its central question:

How can the involvement of the Dutch parliament in decision-making on the budget be assessed in the light of European economic governance?

Chapter 2 focusses on the development of the right to assess the budget and the power struggle between the government and parliament concerning state revenue and expenditure. The origins of the right to assess the budget will be reviewed, including the right of the people's representation to agree

to the spending and subsequently how the right to assess the budget has developed according to constitutional changes and political practice. These developments in the right to assess the budget are relevant for interpreting and assessing this right as laid down in Article 105 of the Constitution. In chapter 3 the meaning of the right to assess the budget is considered as well as the scope of this right and the way in which decisions are taken concerning the budget in practice. This chapter deals in particular with the statutory and constitutional context of the right to assess the budget. These two chapters form the basis for the theoretical framework of the thesis and flesh out the notion of meaningful parliamentary involvement in the budget.

The right to assess the budget guarantees that parliament is involved in the decision-making process on the budget in a meaningful way. In this way, parliament gives democratic legitimacy to state expenditure. After all, parliament represents the citizens who realize the resources and therefore, as the people's representation, it must be involved in the expenditure and monitoring of this money.

Parliament has both a monitoring and co-determining role in the exercise of the right to assess the budget. Key to this is the direct accountability relationship between parliament and the government, in which parliament has the final say. This entails that in the most extreme case, parliament can sanction the government for policy pursued, or not pursued, by issuing a vote of no confidence in the minister in question, or the entire cabinet.

Article 105 of the Constitution formalises the involvement of parliament in the budget. In advance, through its involvement in the decisions on expenditure by means of adopting the departmental budget Acts, during the implementation of the budget through the adoption of the supplementary budget Acts and finally subsequently by monitoring expenditure using the account approved by the Court of Audit and the adoption of the final departmental Acts. This formal involvement of parliament in the budget – the formal right to assess the budget – is regulated through principles that correspond to the structure of the budget and the budget procedures. These regulating principles should in any case guarantee that parliament can approve the expenditure in advance (authorisation), can influence the distribution of resources (allocation) and can monitor expenditure using the account submitted by the government of expenditure (monitoring and accountability). This ensures that parliament is meaningfully involved in the budget. The formal involvement of parliament in the budget occurs at fixed moments throughout the budget cycle.

Since the budget only has an impact internally – a third-party after all cannot derive rights from the budget and the courts will not want to become involved in budget issues – the implementation of the right to assess the budget is principally determined by the relationship between the government and parliament and how these actors give substance to this in political practice. The government has the upper hand when it comes to drawing up, submitting and implementing the budget. The adoption of the budget is

furthermore not an isolated decision that is taken at a certain point of time in the budget cycle, but arises mainly from previous obligations which may or may not be legally binding. For example, the coalition agreement plays a major role in setting fiscal policy and around 95% of all expenditure has already been fixed in the draft budget. So it is important that parliament is involved and can exert influence on all decisions taken by the government that have effects on the budget, both in advance of its adoption and throughout its implementation. The actual involvement of parliament in the budget – the substantive right to assess the budget – therefore occurs in a continuous debate with the government concerning policy proposals and commitments undertaken which are legally binding and enforceable, or not. It must be avoided, after all, that parliament is presented with a *fait accompli* at the time the budget is adopted. This substantive involvement is based on Article 68 of the Constitution. In highly exceptional situations when the public provision of information and a public debate are not possible, such as in (financial) crisis situations, the provision of information to parliament can be done behind closed doors.

Formal involvement in the decision-making process concerning the budget is a basic principle in the right to assess the budget. However, it should be avoided that formal involvement is not preceded by substantive approval, or coincides with substantive approval. Otherwise the right to assess the budget would become watered down to merely the authorisation of previously agreed commitments where parliament has been able to exert no influence, or only very limited influence. Substantive involvement must guarantee that parliament can still exert influence on the expenditure of resources and should prevent the situation where during the adoption of the budget parliament is presented with a *fait accompli*. Nonetheless, the condition of substantive involvement is no guarantee for meaningful parliamentary engagement. At all times, it must be followed up by formal consent to the budget by means of a budget Act.

Meaningful involvement in the decision-making process on the budget therefore entails that parliament has a role in the authorisation, allocation, monitoring and accountability of the budget, at set times, but also continuously throughout the budget cycle. At all times, parliament should be able to put questions to the government, enter into debates with the government on policy and its implementation, form an opinion on policy, be able to amend or adjust policy via legislation or in some other way, and in the most extreme case even be able to sanction the minister or the entire cabinet for the policy pursued, or not pursued, by passing a vote of no confidence on the minister in question or the whole cabinet.

From Chapter 2 it is clear that the circumstances under which parliament exercises its right to assess the budget are constantly changing. Parliament has responded to these changing circumstances by adjusting as much as possible the manner in which it exercises its right to assess the budget, in order

to still have meaningful involvement in the decision-making process on the budget. Even now circumstances are changing: European economic governance has a significant effect on the decision-making process on the national budget and thus also on the right to assess the budget of parliament.

Chapter 4 provides an extensive discussion on European economic governance. First a brief overview is given of the history of the EMU, offering an insight into the asymmetrical character of the EMU: its central monetary policy and decentralised economic policy, and how this eventually led to the eurocrisis. Because of the asymmetry in the EMU, problems in one country could have a major impact on other countries in the eurozone so that in the end the stability of the monetary union came under threat. To reinforce the EMU, ensure that the economies of the member states are more in line with each other and to prevent large spill over effects, European economic policy has been significantly tightened up.

The reinforced framework of European economic governance has led to the budget rules being extended, the monitoring of the national budget being tightened up and intensified, and the monitoring, far more than was the case before the crisis, now being geared towards the economic structural policy of the member states. European economic governance is founded on four pillars: the prevention, and where necessary correction, of budgetary imbalances, macro-economic monitoring aimed at preventing spill over effects, the coordination of economic policy aimed at achieving convergence and finally, the conditional financial solidarity between member states in order to guarantee the ultimate stability of the eurozone.

Though the original setup of the EMU in the European monitoring of the national budget was mainly corrective by nature, European economic governance is currently more geared towards preventive control occurring before the national budget is adopted. There is not only more emphasis on the balanced budget rule in the medium term, national member states now also have to report already in spring on their budget plans in light of the EU-wide objectives contained in a Stability or Convergence Programme. Based on this, the Commission and Council draw up policy recommendations which the member states have to take account of when drawing up the national budget. Also in spring, the member states report to the Commission on how the country-specific recommendations have been included in the draft budget. The Commission has been authorised to provide an opinion on the Draft Budgetary Plan and can even ask for a revised budgetary plan, even before the national parliament has formed an opinion. The member state must also have adopted the budget before 1 January. In this way, a common budget line is imposed on the member states for drawing up and adopting the budget. Moreover, regular bilateral meetings are held between the Commission and the member states to consult at a technical level on country-specific issues. As a result, there is a continuous cycle in which the European institutions and the national member states constantly

act in light of the decisions taken by the other. This continuous cycle has the additional effect that there is no final decision moment on the performance of the national government in light of the European budgetary rules. A situation exists where previous evaluations, recommendations and reports are constantly being worked on (see also the flow chart in attachment 1).

In general, the country-specific recommendations are very detailed and also deal with social policy, pre-eminently a field of concern for the national member states. The country-specific recommendations, however, are not binding (*soft law*). And indeed since the recommendations are not binding, they can also deal with areas that lie outside the competence of the EU and therefore touch on the national competences. So though the country-specific recommendations are not binding and are enforced through peer pressure, non-compliance with a recommendation – within the context of budgetary and macro-economic monitoring – can lead to increased control and ultimately to a financial sanction being imposed. This interwovenness of the various elements of *soft law* and *hard law* in one cycle, has led to the *soft law* becoming harder.

The extent to which a member state is steered towards implementing a certain fiscal policy, the intensity of the control on the national budget and the extent to which the member state is bound to the macro-economic and budgetary recommendations increases in relation to the extent to which the Commission identifies budgetary or macro-economic problems. In the most extreme case, if the member state receives financial assistance, it is *de facto* bound to implement the conditions contained in the memorandum of understanding. European economic governance would appear to be increasingly venturing into the field of redistributive issues.

Monitoring of member states' fiscal and economic policy in the context of the reinforced European economic governance is becoming increasingly centralised, though fiscal and economic policy is still a national competence. As a consequence, a gap in accountability has arisen. The Council takes official decisions in relation to Europe, but the Commission plays a significant role in the decision-making process and in the monitoring of the implementation at national level. Dawson characterizes this decision-making process as the coordination method. This method, which combines the intergovernmental decision-making procedures of the intergovernmental method and the centralised implementation and harmonisation structure of the Union method, can be distinguished from the 'classical' intergovernmental or Union method. Both these decision-making procedures involve the necessary parliamentary accountability mechanisms. The coordination method of decision-making, however, misses these accountability structures. The European Parliament and the national parliaments are limited in their possibilities to influence the decision-making process in this coordination method. This deficit in accountability is moreover reinforced because the rules and procedures are highly complex so that their application is not exactly transparent.

To reinforce democratic legitimacy in current European economic governance, the role of the national parliaments in particular will have to be reinforced. Various solutions and approaches could be considered. First, an effort will have to be made to optimise the national democratic processes in monitoring the government in the (European) Council. In addition, the national parliament must also in other ways, in relation to the EU and at the EU level, be able to demonstrate its influence and checks. This can be done for instance through means of political dialogue between the national parliament and the European Commission and the current interparliamentary cooperation. Since these instruments can only decrease the gap in accountability to a limited extent, another option is to directly involve the national parliament in the decision-making process at the EU level, such as the establishment of a eurozone parliament or perhaps, more realistically, a horizontal dialogue parallel to the (European) Council.

Thereafter chapter 5 provides an outline of how European economic governance, with all its complex procedures and rules, has an impact on decision-making in relation to the budget. Firstly, European economic governance has had an effect on the national legislation: with the advent of the Sustainable Public Finances Act, fiscal rules are now contained in an Act and no longer just in the coalition agreement. In addition, the Advisory Division of the Council of State has been given a new task in the budget cycle: independent budgetary surveillance. Twice a year, the Council of State provides an assessment; firstly on the national budget plans and secondly on the draft budget in light of the (European) fiscal rules. However, the timeline determined by the European semester subsequently means that the national fiscal procedures come under pressure because they are not entirely synchronised with the European Semester and the common fiscal timeline. In addition, decision-making on the budget is substantially framed by the tightened fiscal rules, the intensive and constant surveillance and the fact that the surveillance is increasingly related to the economic structural policy. This has resulted in a marginalisation of the political room for manoeuvre at the national level. The more financial problems the Commission observes, the more marginal this room for manoeuvre becomes. After all, the more financial problems are identified, the stricter the surveillance by the European institutions and the more mandatory and specific the recommendations. Furthermore, if the Netherlands violates the European fiscal rules, there is no room to implement trend-based fiscal policy and cut-backs will have to be made immediately to correct the identified deficits. The continuous cycle and the constant dialogue between the European institutions and the national member states have also led to a situation where national and European decision-making procedures have become intertwined. The government is accountable to both the European institutions and parliament for the national budget and fiscal plans. This leads to a somewhat blurred accountability relationship between the government and parliament in relation to fiscal decision-making, in which the monitoring of the government is hindered.

In addition, an increasing amount of institutions at European and national level provide a (technical) appraisal of the budget, such as the Commission, the European Central Bank (ECB) and the Council of State, in which there is less scope for political processes.

It is concluded that although the formal involvement of parliament in decision-making on the budget remains unimpaired, the paradoxical effect of the current model is that at the same time parliament no longer has a final say in all areas of fiscal policy: the authority to shape fiscal and economic policy has, after all, been partly transferred to the EU level. As a result, the right to assess the budget and the opportunity for parliament to have substantial, meaningful influence on the budget has greatly diminished, in favour of the European institutions and the government, who more than before now has the upper hand in drawing up and adopting the budget. The substantial involvement of parliament in the budget is changing, parliament now has a more monitoring role at the expense of its co-determining role and moreover there are clear confines on the procedures for exercising the right to assess the budget.

In chapter 6 it is considered how parliament is now involved in the budget in light of European economic governance, and to what extent its meaningful involvement in the national budget can be safeguarded. It can be concluded from this chapter that the manner in which the budget is drawn up is influenced by European economic governance and the European Semester and that for parliament to be meaningfully involved in decision-making on the budget it is important that the deployment of its competences, both the moment and the manner, are in tune with this. In addition, the continuous cycle, the cohesion between the various components, the decision-making procedures and the exchange and connections between the European and national decision-making procedures should be taken into account. This means in the first place that parliament should be involved in the decision-making process on the budget from the first semester. Secondly, parliament should also be involved in the decision-making process in the European context and subsequently that parliament should also be involved in the implementation of the decisions in the European context at the national level. If parliament is merely involved in the decision-making process on budget plans at the stage of the implementation of the agreements made on the draft budget in the European Semester, it will only be able to exert limited influence on the fiscal policy. The important factor here is timeliness. The moment when influence can be exerted is usually at the stage prior to the formal decision-making procedures in the Council or, at a national level, in autumn.

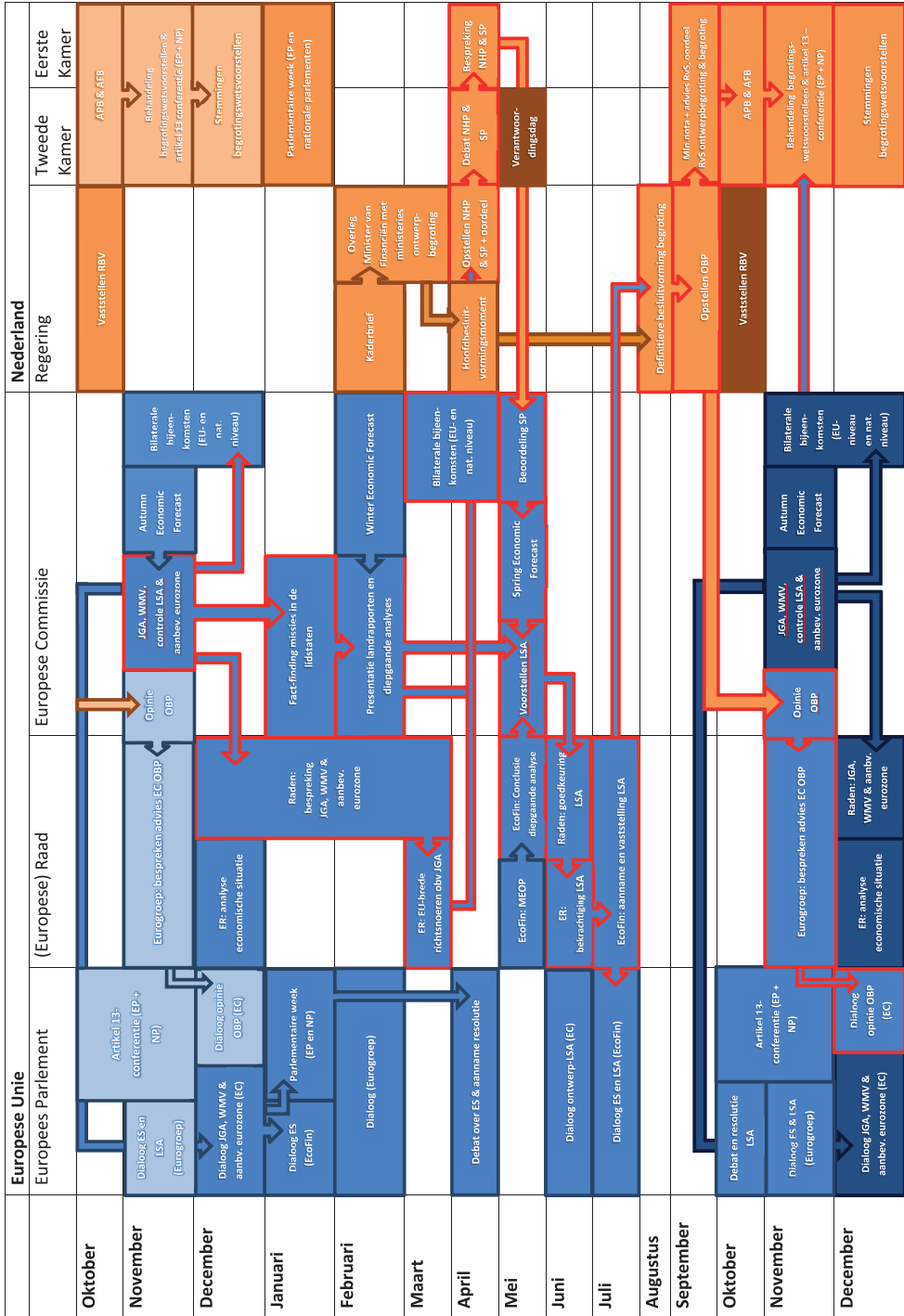
The complicating factor, however, in relation to the deployment of competences is the timetable which is dictated by the European Semester. Pressure is put on the national budget process which means that the involvement of parliament in the decision-making process on the budget also comes under

pressure. Insufficient time for the budget procedures can be detrimental for the information position of parliament, leading to a situation where the authorisation and allocation function are adversely affected.

On the other hand, the introduction of new budget procedures has led to more transparency in the budget process. Parliament can now influence the budget plans of the government by spring, and in addition parliament has the advisory opinions from the Council of State at its disposal. The complexity of the European Semester and the amount of information can however form an obstacle to a correct review by the government and the decision-making in relation to Europe. It is therefore equally important that parliament has a clear picture of this complex cycle, the cohesion between the various sections of the European Semester and the interaction and interrelatedness of the European and national decision-making procedures. In order to enhance the alignment of parliament's working methods and in particular those of the House of Representatives, with the decision-making process in the context of EU decision-making, a more integral working method for handling the European Semester could be introduced in the House of Representatives on the basis of the reports of the European Commission.

In Chapter 7 the findings from the previous chapters are summarised and a response is formulated to the central question. Although parliament has a final vote in the adoption of the budget, the role of parliament in decision-making on the budget has become more of a monitoring role in light of European economic governance, to the detriment of its co-determining role. This affects the substantive, meaningful involvement of parliament in the budget which is curtailed. European economic governance thus has a major impact on the substantive involvement of parliament in the decision-making process on the budget. Fiscal policy is no longer only formulated at a national level; discussions on fiscal policy have moved in part to the European level, so that the competence to take decisions on fiscal policy has correspondingly been partly transferred to the EU level, though parliament has no deciding vote on there. Parliament only has a say in the formation of this EU-policy through the monitoring of the minister in the Council. In addition, the exercise of the right to assess the budget via the budgetary rules, the resulting decisions and the budget timetable are clearly demarcated both substantively and procedurally so that the implementation of the right to assess the budget is more procedural in nature.

Bijlage I
Stroomschema wisselwerking Europees
Semester en nationaal semester



In dit stroomschema wordt weergegeven hoe de verschillende besluitvormingsprocedures op EU-niveau en nationaal niveau in het kader van het Europees economisch bestuur en de nationale besluitvorming over de begroting met elkaar samenhangen. In dit schema zijn drie budgetcycli opgenomen (jaar t-1, jaar t, jaar t+1). De rood aangegeven momenten laten zien wat de belangrijkste momenten zijn (in jaar t) in de dialoog tussen het nationale niveau en de EU-instellingen.

Legenda: t-1 = t-1 t = t t+1 = t+1

Bijlage II

Lijst met geïnterviewden

Jean-Luc Annaert	Europese Commissie, European Semester Officer
Peter van den Berg	Afdeling advisering Raad van State, Staatsraad
Herman Beun	Tweede Kamer, adjunct griffier vaste commissie voor Europese Zaken en EU-adviseur
Erwin van Dam	Afdeling advisering Raad van State, econoom
Kim van Dooren	Eerste Kamer, plaatsvervangend griffier Eerste Kamer en (o.a.) griffier vaste commissie Financiën
Eduard Groen	Tweede Kamer, griffier vaste commissie voor de Rijks-uitgaven
Joost van Hofwegen	Ministerie van Financiën, hoofd Begrotingsbeheer
Peter van Kessel	Tweede Kamer, adjunct griffier vaste commissie voor Europese Zaken en EU-adviseur
Mendeltje van Keulen	Tweede Kamer, griffier vaste commissie voor Europese Zaken
Jaenette Mak	Tweede Kamer, senior onderzoeker BOR en later EU-adviseur
Simone Melis	Algemene Rekenkamer, senior auditor
Henk Nijboer	Tweede Kamer, PvdA-fractie woordvoerder financiën
Rolf Noordsij	Tweede Kamer, senior onderzoeker BOR
Anet van Schijndel	Algemene Rekenkamer, onderzoeker

Genoemde affiliaties zijn de posities die de betrokken personen ten tijde van het gesprek bekleedden.

Literatuurlijst

Adamski 2012

D. Adamski, 'National power games and structural failures in the European macroeconomic governance', *Common Market Law Review* 2012, p. 1319-1364.

Adamski 2016

D. Adamski, 'Economic Policy Coordination as a Game Involving Economic Stability and National Sovereignty', *European Law Journal*, p. 180-203.

Adema & Van Gent 2013

M. Adema en J. Van Gent, 'De drie fasen van het begrotingsproces', in Vos e.a. (red.) *Toegang tot de rijksbegroting*, Hardinxveld-Giessendam: Drukkerij Tuijtel 2013, p. 77-95.

Adriaanse, Barhuysen & Van Emmerik 2008

P. Adriaanse, T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Staatssteun en kredietcrisis. Staats(steen)rechtelijk noodrecht gewenst?', *NJB* 2008, p. 2622-2626.

Akkermans & Koekkoek 1992

P.W.C. Akkermans & A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992.

Amtenbrink & De Haan 2003

F. Amtenbrink & J. de Haan, 'Economic governance in the European Union: Fiscal policy discipline versus flexibility', *Common Market Law Review* 2003, p. 1075-1106.

Armstrong 2013

K.A. Armstrong, 'The New Governance of EU Fiscal Discipline', *European law Review* 2013, p. 601-617.

Back & Rovers 2001

T. Back & M. Rovers, 'Sociale zekerheid', in: R. Brinks & T. Witteveen (red.), *Toegang tot de rijksbegroting*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2001, p. 91-102.

Bannier 1936

G.W. Bannier, *Grondwetten van Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1936.

Barents & Brinkhorst 2012

R. Barents & L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, Deventer: Kluwer 2012.

Barroso 2014

L.D. Barroso, 'Political choices and constitutional determinations in times of constraint: the case of Portugal', *TvCR* 2014, p. 337-349.

Bauer & Becker 2014

M.W. Bauer & S. Becker, 'The Unexpected Winner if the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance', *Journal of European Integration* 2014, p. 213-229.

Bekker 2013

S. Bekker, 'The EU's stricter economic governance: a step towards more binding coordination of social policies?', *WZB Discussion Paper* 2013, p. 1-20.

Bekker 2015

S. Bekker, 'European socioeconomic governance in action: Coordinating social policies in the third European Semester', *Observatoire social européen* 2015/19, p. 1-23.

Bekker 2016

S. Bekker, 'Is there flexibility in the European Semester process?: Exploring interactions between the EU and member states within post-crisis socio-economic governance', *SIEPS Swedish Institute for European Policy Studies* 2016.

Van den Berg 1985

J.Th.J. van den Berg, 'Democratie onder de kaasstolp', *Socialisme en Democratie* 1985, p. 3-11.

Besselink 2005

L.F.M. Besselink, 'De invloed van Europeanisering op de constitutionele verhoudingen in Nederland', *B en M, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij* 2005, p. 45-55.

Bestebreur, Kraak & Van der Burg 2001

A. Bestebreur, A.D. Kraak & C. van der Burg, *Financieel Management bij het Rijk. De rijksbegroting belicht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2001.

Beukers 2013

T. Beukers, 'The new ECB and its relationship with the eurozone Member States: Between central bank independence and central bank intervention', *Common Market Law Review* 2013, p. 1579-1620.

Beun 2014

H. Beun, 'Tweede Kamer voert al dialoog met de Commissie', *International Spectator* 2014, p. 44-45.

Bieber 2014

R. Bieber, 'Allocation of economic policy competences in the European Union', in: L. Azoulai (red.), *The question of competences in the European Union*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 86-100.

Van der Bij 1993

J. van der Bij, *Doelmatigheid en de rijksbegroting. Een staatsrechtelijke en economische visie op de rijksbegroting* (diss. Groningen), Groningen: Wolters-Noordhoff 1993.

Bonhof & Hogendoorn 2001

M. Bonhof & C. Hogendoorn, 'De begrotingscyclus', in: R. Brinks & T. Witteveen (red.), *Toegang tot de rijksbegroting*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2001, p. 26-37.

Borger 2013

V. Borger, 'The ESM and the European Court's Predicament in *Pringle*', *German Law Journal* 2013, p. 113-140.

Borger 2013b

V. Borger, 'How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area', *European Constitutional Law Review* 9, p. 7-36.

Borger 2016

V. Borger, 'Outright Monetary Transactions and the stability mandate of the ECB: *Gauweiler*', *Common Market Law Review* 2016, p. 139-196.

Borger & Cuyvers 2012

V. Borger & A. Cuyvers, 'Het VSCB: de juridische en constitutionele complicaties van de euro-crisis', *SEW* 2012, p. 370-390.

Bovend'Eert 1988

P.P.T. Bovend'Eert, *Regeerakkoorden en regeringsprogramma's* (diss. Nijmegen), Den Haag: Sdu Uitgevers 1988.

Bovend'Eert 2002

P.P.T. Bovend'Eert, *Ministeriële verantwoordelijkheid* (Cahiers Staats- en bestuursrecht), Nijmegen: Ars Aequi 2002.

Bovend'Eert & Kummeling 2010

P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2010.

Brenninkmeijer 1997

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Het budgetrecht', *NJB* 1997, p. 485-486.

Van den Brink & Van Rossem 2015

A. van den Brink & J.W.C. van Rossem, 'Sovereignty and the shaping of Economic Governance in the European Union', *Irish Journal of European Law* 2015, p. 13-33.

Brinks & Witteveen 2001

R. Brinks & T. Witteveen (red.), *Toegang tot de rijksbegroting*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2001.

Broeksteeg 2004

J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2004.

Broeksteeg 2009

J.L.W. Broeksteeg, 'Begrotingswet, indemniteitswet en slotwet. Over het rechtskarakter van enkele ongewone wetten', in: P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg & C.A.J.M. Kortmann, *Staat van wetgeving: opstellen aangeboden aan Prof. mr. C.J.A.M. Kortmann*, Deventer: Kluwer 2009, p. 333-356.

De Bruyn 1937

J.C. de Bruyn, *Schets van de Rijkscomptabiliteit*, Alphen aan den Rijn: N. Samsom 1937.

De Bruyne 1896

J.A. de Bruyne, *De geschiedenis van Nederland in onzen tijd. Deel 3: 1862-1872*, Schiedam: Odé 1896.

Buist 1989

M.G. Buist, 'De Bataafse voorlopers 1799-1813', in: P.J. Margry, E.C. van Heukelom & A.J.R.M. Linders (red.), *Van Camere vander Rekeninghen tot Algemene Rekenkamer*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers 1989, p. 131-156.

Burret & Schnellenbach

H.T. Burret & J. Schnellenbach, 'Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States', *German Council of Economic Experts, Working Paper 08*, 2013.

Buys 1857

J.T. Buys, *De Nederlandse Staatsschuld sedert 1814*, Haarlem: A.C. Kruseman 1857.

Buys 1883

J.T. Buys, *De Grondwet. Deel I*, Arnhem: P. Gouda Quint 1883.

Van Caenegem 1995

R. C. van Caenegem, *An Historical introduction to Western constitutional law*, Cambridge: Cambridge University Press 1995.

Chalmers e.a. 2006

D. Chalmers e.a. (red.), *European Union Law: text and materials*, Cambridge: Cambridge University Press 2006.

Chalmers 2012

D. Chalmers, 'The European Redistributive State and a European Law of Struggle', *European Law Journal* 2012, p. 667-693.

Chalmers, Davies & Monti 2014

D. Chalmers, G. Davies & G. Monti (red.), *European Union Law: text and materials*, Cambridge: Cambridge University Press 2014.

Chiti & Teixeira 2013

E. Chiti & P. Teixeira, 'The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis', *Common Market Law Review* 2013, p. 683-708.

Claeys, Darvas & Leandro 2016

G. Claeys, Z. Darvas and Á. Leandro, 'Proposal to revive the European Fiscal Framework', *Bruegel Policy Contribution*, maart 2016.

Cooper 2016

Ian Cooper, 'The Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union (the 'Article 13 Conference')', in N. Lupo & C. Fasone, *Interparliamentary cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford: Hart Publishing 2016.

Coopmans 1990

J.P.A. Coopmans, *Verzet en opstand als factoren in de vorming van het constitutiebegrip*, Deventer: Kluwer 1990.

Corkin 2013

J. Corkin, 'Constitutionalism in 3D: Mapping and Legitimizing Our Lawmaking Underworld', *European Law Journal* 2013, p. 636-661.

Craig 2012

P. Craig, 'The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism', *European Law Review* 2012, p. 231-248.

Craig 2014

P. Craig, 'Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications', in: M. Adams, F. Fabbrini & P. Larouche (red.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford: Hart Publishing 2014, p. 19-40.

Craig & De Búrca 2015

P. Craig & G. De Búrca, *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford: Oxford University Press 2015.

Cramer 1989

N. Cramer, '1840-1940, Honderd jaar controle: preventief of repressief toezicht? Assepoes onder de Hoge Colleges van Staat', in: P.J. Margry, E.C. van Heukelom & A.J.R.M. Linders (red.), *Van Camere vander Rekeningen tot Algemene Rekenkamer*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers 1989, p. 207-249.

Crockett 1994

A. Crockett, 'The role of convergence in the process of EMU', in: A. Steinherr (red.), *Thirty years of European Monetary Integration From the Werner Plan to EMU*, New York: Longman Publishing 1994, p. 171-183.

Crum 2012

B. Crum, 'Het Democratisch Dilemma van de Muntunie', *Socialisme & Democratie* 2012, p. 54-61.

Crum 2013

B. Crum, 'Saving the Euro at the cost of Democracy', *Journal of Common Market Studies* 2013, p. 614-630.

Curtin 2014

D. Curtin, 'Challenging executive dominance in European democracy', *The Modern Law Review* 2014, p. 1-32.

Cuyvers & Borger 2012

A. Cuyvers & V. Borger, 'Het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie: de juridische en constitutionele complicaties van de eurocrisis', *SEW* 2012, p. 370-390.

Cuyvers 2013

A. Cuyvers, *The EU as a Confederal Union of Sovereign Member Peoples. Exploring the potential of American (con)federalism and popular sovereignty for a constitutional theory of the EU* (diss. Leiden), 2013.

Darvas & Leandro 2015

Z. Darvas & Á. Leandro, 'The Limitations of Policy Coordination in the Euro Area under the European Semester', *Bruegel Policy contribution*, november 2015.

Dawson 2015a

M. Dawson, 'The Euro Crisis and Its Transformation of EU Law and Politics', in: M. Dawson, H. Enderlein & C. Joerges (red.), *The Governance Report 2015*, Oxford: Oxford University Press 2015, p. 41-68.

Dawson 2015b

M. Dawson, 'The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-Crisis' EU Economic Governance', *Journal of Common Market Studies* 2015, p. 976-993.

Dawson & De Witte 2013

M. Dawson & F. de Witte, 'Constitutional balance in the EU after the Euro-Crisis', *The Modern Law Review* 2013, p. 817-844.

Dehousse 2015

R. Dehousse, 'The New Supranationalism', *ECPR General Conference Panel P298 Reflections on the Euro-crisis and the Future of Representative Democracy*, 26-29 augustus 2015, p. 1-27.

Deroose & Griesse 2014

S. Deroose & J. Griesse, 'Implementing economic reforms – are EU member states responding to European Semester recommendations?', *Ecfm economic brief* 2014, p. 1-9.

Devroe & Wouters 1996

W. Devroe & J. Wouters, *De Europese Unie. Het Verdrag van Maastricht en zijn uitvoering: analyse en perspectieven*, Leuven: Peeters 1996.

Diamant & Van Emmerik 2011

M. Diamant & M.L. van Emmerik, 'Parlementair budgetrecht onder vuur?', *NJB* 2011, p. 1942-1950.

Diamant & Van Emmerik 2013

M. Diamant & M.L. van Emmerik, 'Het Nederlandse budgetrecht in Europees perspectief', *TvCR* 2013, p. 94-129.

Diamant & Van Emmerik 2014

M. Diamant & M.L. van Emmerik, 'Mandatory Balanced Budget in Dutch Legislation Following Examples Abroad?', in: M. Adams, F. Fabbrini & P. Larouche (red.), *The Constitutionalization of European Budgetary Restraints*, Oxford: Hart Publishing 2014, p. 249-271.

Diamant 2015

M. Diamant, 'The Changing role of National Parliaments in National Budgetary Matters in Light of the Increasing Centralisation of Fiscal Policy in the EMU', in: H.M. ten Napel & W.J.M. Voermans (red.), *The Powers That Be. Rethinking the Separation of Powers. A Leiden response to Möllers*, Leiden: Leiden University Press 2015, p. 131-151.

Dimopoulos 2014

A. Dimopoulos, 'The Use of International Law as a Tool for Enhancing Governance in the Eurozone and its Impact on EU Institutional Integrity', in: M. Adams, F. Fabbrini & P. Larouche (red.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford: Hart Publishing 2014, p. 41-63.

Dölle 1994

A.H.M. Dölle, 'De geschiedenis van de Nederlandse ministeriële verantwoordelijkheid op hoofdlijnen', in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 1-30.

Elzinga & Warmelink 1993

D.J. Elzinga & H.G. Warmelink, *Het Nederlandse parlementaire stelsel*, Nijmegen: Ars Aequi 1993.

EPSC 2015

Europese Commissie, 'The Euro Plus Pact', *ESPC Strategic Notes*, 8 mei 2015.

Everson & Joerges 2013

M. Everson & C. Joerges, 'Who is the Guardian for Constitutionalism in Europe after the Financial Crisis?', *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series* 2013, p. 1-26.

Fabbrini 2012

S. Fabbrini, 'The Outcomes of Intergovernmentalism: the Euro Crisis and the Transformation of the European Union', in: B. de Witte, A. Héritier & A.H. Trechsel (eds.), *The Euro crisis and the state of European democracy: contributions from the 2012 EUIDO dissemination conference*, EUI (e-book) 2012.

Fabbrini 2014

F. Fabbrini, 'From Fiscal Constraints to Fiscal Capacity: The Future of EMU and its Challenges', in: M. Adams, F. Fabbrini & P. Larouche (red.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford: Hart Publishing 2014, p. 399-417.

Fabbrini 2016

F. Fabbrini, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford: Oxford University Press 2016.

Fasone 2014

C. Fasone, 'National Parliaments Under 'External' Fiscal Constraints. The Case of Italy, Portugal and Spain Facing the Eurozone Crisis', *Working Paper Series School of Government Luiss Guido Carli* 2014, p. 1-23.

Fasone 2015

C. Fasone, 'Taking budgetary powers away from national parliaments? On parliamentary prerogatives in the Eurozone crisis', *EUI working papers* 2015/37, p. 1-33.

Fasone & Griglio 2012

C. Fasone & E. Griglio, 'Can Fiscal Councils enhance the role of National Parliaments in the European Union. A Comparative Perspective', in: B. de Witte, A. Héritier & A.H. Trechsel (eds.), *The Euro crisis and the state of European democracy: contributions from the 2012 EUIDO dissemination conference*, EUI (e-book) 2012, p. 264-305.

Fasseur 1975

C. Fasseur, *Kultuurstelsel en koloniale baten*, 's-Gravenhage: Drukkerij van Haeringen b.v. 1975.

Fievez 1849

H.L. Fievez, *De staats-financien: beschouwingen over haar beheer en hare verantwoording*, 's-Gravenhage: De Erven Doorman 1849.

Fleuren 2004

J.W.A. Fleuren, *Een ieder verbindende bepalingen van verdragen*, Den Haag: Boom 2004.

Fritschy & Van der Voort 1994

W. Fritschy & R.H. van der Voort, *De Nederlandse staatsbegrotingen 1798-1914*, 's-Gravenhage: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis 1994.

Fruin/Colenbrander 1980

R. Fruin, *Geschiedenis der Staatsinstellingen in Nederland tot den val der Republiek*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff, tweede bijgewerkte druk 1922 uitgegeven in 1980 door H.T. Colenbrander.

Fukuyama 2011

F. Fukuyama, *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*, New York: Farrar Straus and Giroux 2011.

Geelhoed 2003a

L.A. Geelhoed, 'Economisch, monetair en sociaal beleid', in: P. Verloren van Themaat & P.J.G. Kapteyn, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, Deventer: Kluwer 2003, p. 735-826.

Geelhoed 2003b

L.A. Geelhoed, 'Het Stabiliteitspact, zin en onzin', *SEW* 2003, p. 32-49.

Geuze 2014

S. Geuze, 'Wat zijn de beloftes van gehaktdag waard? Vijftien jaar Verantwoordingsdebat in de Tweede Kamer.', in: C. van Baalen e.a., *Het geld regeert. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis*, Amsterdam: Boom 2014, p. 95-105.

Glastra van Loon 1986

J.F. Glastra van Loon, 'De verloedering van een democratie', *Namens* 1986, p. 127-132.

Goedhart 1975

C. Goedhart, *Hoofdlijnen van de leer der openbare financiën*, Leiden: H.E. Stenfert Kroese B.V. 1975.

Goldoni 2016

M. Goldoni, 'Subsidiarity Review and the Dialogue', in N. Lupo & C. Fasone, *Interparliamentary cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford: Hart Publishing 2016, p. 167-181.

Grapperhaus 1984

F.H.M. Grapperhaus, *Alva en de tiende penning*, Zutphen: De Walburg Pers 1984.

Grapperhaus 1989

F.H.M. Grapperhaus, *Belasting, vrijheid en eigendom: hoe belastingheffing leidde tot meer zeggenschap voor burgers en meer eenheid tussen staten 511-1787*, Deventer: Kluwer 1989.

De Grauwe 2016

P. De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press 2016.

Ter Haar 2012

B. ter Haar, *Open Method of Coordination. An analysis of its meaning for the development of a social Europe* (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2012.

Hallerberg, Marzinotto & Wolff 2012a

M. Hallerberg, B. Marzinotto & G.B. Wolff, 'An Assessment of the European Semester', *Study for the European Parliament Committee on Economic and Monetary Affairs* 2012.

Hallerberg, Marzinotto & Wolff 2012b

M. Hallerberg, B. Marzinotto & G.B. Wolff, 'On the Effectiveness and legitimacy of EU Economic Policies', *Bruegel Policy Brief* 2012, p 1-8.

Heemskerk 1881

J. Heemskerk, *De praktijk onzer Grondwet. Deel I*, Utrecht: J.L. Bijers 1881.

Heffttler & Wessels 2013

C. Heffttler & W. Wessels, 'The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments', *IAI Working Papers* 1313, p. 1-16.

Heipertz & Verdun 2010

M. Heipertz & A. Verdun, *Ruling Europe. The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge: Cambridge University Press 2010.

Heringa 1992

A.W. Heringa, 'De verdragen van Maastricht in strijd met de Grondwet', *NJB* 1992, p. 749-752.

Hinarejos 2013

A. Hinarejos, 'Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU', *Common Market Law Review* 2013, p. 1621-1642.

Hinarejos 2015

A. Hinarejos, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford: Oxford University Press 2015.

Hinarejos 2015b

A. Hinarejos, 'Gauweiler and the Outright Monetary Transactions Programme: The Mandate of the European Central Bank and the Changing Nature of the Economic and Monetary Union', *European Constitutional Law Journal* 2015, p. 563-576.

Van Hofwegen 2013

J. van Hofwegen, 'De rijksbegroting: opzet en presentatie', in: A. Vos e.a. (red.), *Toegang tot de Rijksbegroting*, Hardinxveld-Giessendam: Drukkerij Tuijtel 2013, p. 97-111.

Van Hoogenhuyze 1849

D.P. van Hoogenhuyze, *De beschouwingen over het beheer en de verantwoording der Staats-financien van den Referendaris H. L. Fievez aan onze ware belangen getoetst*, 's-Gravenhage: H.C. Susan 1849.

Huart 1925

F.J.A. Huart, *Grondwetsherziening 1917 en 1922*, Arnhem: Gouda Quint 1925.

Huussen Jr. 1989

A.H. Huussen Jr., 'De Generaliteitsrekenkamer 1608-1799', in: P.J. Margy, E.C. van Heukelom & A.J.R.M. Linders (red.), *Van Camere vander Rekeninghen tot Algemene Rekenkamer, s'-Gravenhage: Sdu Uitgevers* 1989, p. 76-107.

Ioannidis 2014

M. Ioannidis, 'EU Financial Assistance Conditionality after "Two Pack"', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2014, p. 62-104.

Ioannidis 2016

M. Ioannidis, 'Europe's new Transformations: how the EU Economic constitution changed during the Eurozone crisis', *Common Market Law Review* 2016, p. 1237-1282.

Jančić 2016

D. Jančić, 'National parliaments and EU Fiscal Integration', *European Law Journal* 2016, p. 225-249.

Jarman & Greer 2014

H. Jarman & S.L. Greer, 'Economic and fiscal governance: The hardening of European soft law', *Working Paper*, 2014 (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2398629).

De Jong & Kummeling 2009

M.A.D.W. de Jong & H.R.B.M. Kummeling, 'De Teloorgang van de Tweede kamer als medewetgever', in: C.A.J.M. Kortmann & P.P.T. Bovend'Eert, *De staat van wetgeving: opstellen aangeboden aan prof. mr. C.A.J.M. Kortmann*, Deventer: Kluwer 2009, p. 67-97.

Janse de Jonge 1993

E.J. Janse de Jonge, *Het budgetrecht: rechtsvergelijkende studie naar de begrotingsbehandeling door het parlement in de Verenigde Staten, Engeland en Nederland* (diss. Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink: 1993.

Janse de Jonge 2000

E.J. Janse de Jonge, 'Artikel 105 Grondwet', in: P.W.C. Akkermans & A.K. Koekkoek, *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 501-506.

De Kam 2013

C.A. de Kam, 'Nieuwe wijn in nieuwe zakken. Enkele kanttekeningen bij Verantwoord Begroten', *Jaarboek overheidsfinancien 2013* 2013, p. 149-152.

De Bosch Kemper 1865

J. de Bosch Kemper, *Handleiding tot de kennis van de wetenschap der zamenleving en het Nederlandsche staatsregt. Derde deel. Het Nederlandsche staatsregt en staatsbestuur*, Amsterdam: Müller 1865.

De Bosch Kemper 1868

J. de Bosch Kemper, *De staatkundige geschiedenis van Nederland tot 1830*, Amsterdam: Müller 1868.

De Bosch Kemper 1875

J. De Bosch Kemper, *Geschiedenis van Nederland na 1930. Deel III*, Amsterdam: E.S. Witkamp 1875.

Kreilinger 2013

V. Kreilinger, 'The new inter-parliamentary Conference for Economic and Financial Governance', *Notre Europe, policy paper nr. 100* 2013, p. 1-26.

Kreilinger 2016

V. Kreilinger, 'National Parliaments, Surveillance Mechanisms and Ownership in the Euro Area', *Delors Institute, Studies and Reports 110* 2016, p. 1-84.

Kristić 2012

A. Kristić, *De Staten-Generaal en de inzet van de Nederlandse krijgsmacht* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2012.

Koopmans e.a. 2005

L. Koopmans, A.H.E.M. Wellink, F. De Kam & C.G.M. Sterks, *Overheidsfinanciën*, Groningen: Stenfert Kroese 2005.

Kortmann, Sewandono & Besselink 1992

Kortmann, Sewandono & Besselink, 'Reacties op Heringa', *NJB* 1992, p. 862-865.

Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2016

C.A.J.M Kortmann, *Constitutioneel recht*, bewerkt door P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, C.N.J. Kortmann & B.P. Vermeulen, Wolters Kluwer: Deventer 2016.

Kuipers & Postma 1992

R.I.J.M. Kuipers & J.K.T Postma, *De rijksbegroting in perspectief: financieel management in de publieke sector*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese 1992.

Kuipers & Postma 1996

R.I.J.M Kuipers & J.K.T Postma, *De rijksbegroting in perspectief: financieel management in de publieke sector*, Houten: Stenfert Kroese 1996.

Lingen 2001

J.P. Lingen, 'Tweede Kamer en de begroting', in: R. Brinks & T. Witteveen, *Toegang tot de rijksbegroting*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2001, p. 143-156.

Maduro 2012

M. Maduro, 'A new governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice', *Robert Schumann Centre for advanced Studies Policy Paper* 2012/11, p. 1-23.

Majone 2005

G. Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford: Oxford University Press 2005.

Mastenbroek e.a. 2014

E. Mastenbroek, P. Zwaan, A. Groen, W. van Meurs, H. Reiding, N. Dörrenbächer & C. Neuhold, 'Gericht op Europa. Nationale parlementaire controle op Europese besluitvorming na het Verdrag van Lissabon', *Nijmegen: Institute for Management Research RU* 2014 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 33 901, nr. 2).

Menendéz 2014

A.J. Menendéz, 'Editorial: A European Union in Constitutional Mutation?', *European Law Journal* 2014, p. 127-141.

De Gregorio Merino 2012

A. de Gregorio Merino, 'Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis: The mechanisms of financial assistance', *Common Market Law Review* 2012, p. 1613-1645.

Minderman 2000

G.D. Minderman, *Tweede Kamer en rijksfinanciën. Een studie naar parlementaire sturing van rijksfinanciën in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2000.

Minderman 2002

G.D. Minderman, 'Nieuwe Comptabiliteitswet zet Staten-Generaal op verkeerde been', *NJB* 2002, p. 1604-1608.

Minderman 2003

G.D. Minderman, *Hoofdpijnen van het nieuwe recht der rijksfinanciën*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003.

Van Mourik 2012

B. van Mourik, *Parlementaire controle op Europese besluitvorming* (diss. Utrecht), Utrecht: Wolf Legal Publishers 2012.

Mulder 1995

J. Mulder, *Comptabiliteitsrecht van het Rijk*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995.

Oud 1967a

P.J. Oud, *Het constitutionele recht van het Koninkrijk der Nederlanden. Deel I*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1967.

Oud 1967b

P.J. Oud, *Honderd jaren: een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland: 1840-194*, Assen/Amsterdam: Van Gorcum 1967.

Oud 1970

P.J. Oud, *Het Constitutionele Recht van het Koninkrijk der Nederlanden. Deel II*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1970.

Oud/Bosmans 1997

P.J. Oud, bewerkt door J. Bosmans, *Staatkundige vormgeving in Nederland. Deel I: 1840-1940*, Assen: Van Gorcum 1997.

Panarella 1995

A. Panarella, *The Maastricht Treaty and the Economic and Monetary Union*, Leuven: Leuven University Press 1995.

Peers 2012

S. Peers, 'The Stability Treaty: Permanent Austerity or Gesture Politics', *European Constitutional Law Review* 2012, p. 404-441.

Pisani-Ferry 2006

J. Pisani-Ferry, 'Only One Bed For Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area', *Journal of Common Market Studies* 2006, p. 823-844.

Poppelaars 2015

S. Poppelaars, 'Europese invloed op het budgetrecht', *Ars Aequi* 2015, p. 90-92.

Van der Pot/Elzinga e.a. 2014

Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door D.J. Elzinga, R. de Lange, H.G. Hoogers, Deventer: Kluwer 2014.

Puetter 2015

U. Puetter, 'New intergovernmentalism. The European Council and its President', in: F. Fabbrini, E. Hirsch Ballin & H. Somsem, *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford: Hart Publishing 2015, p. 253-270.

Van Putten 2001

R. van Putten, 'De financiën van de zorgsector', in: R. Brinks & T. Witteveen (red.), *Toegang tot de rijksbegroting*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2001, p. 74-90.

Rapport Algemene Rekenkamer 2014

Rapport Algemene Rekenkamer, 'Europees economisch bestuur. Economische coordinatie van begrotings- en macro-economisch beleid en de positie van Nederland', *Kamerstukken II* 2013/14, 31 865, nr. 63.

Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2015

Rapport Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, 'De macht en kracht van het budgetrecht Het budgetrecht van de Tweede Kamer: Ontwikkelingen en verbeteringsmogelijkheden', Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 33 670, nr 11.

Rapport commissie voor de Rijksuitgaven 2014

Rapport van een werkgroep uit de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Aandacht voor het parlementair budgetrecht in Europees perspectief', Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 31 597, nr. 7.

Reestman 2013a

J.H. Reestman, 'Constitutioneel minimalisme: Het Stabiliteitsverdrag in de Nederlandse rechtsorde', *TvCR* 2013, p. 6-27.

Reestman 2013b

J.H. Reestman, 'De ondoorgrondelijke systematiek van het wetsvoorstel HOF', *NJB* 2013, p. 299-302.

Reestman 2013c

J.H. Reestman, 'The Fiscal Compact: Europe's not Always Able To Speak German: On the Dutch Implementing Act and the Hazardous Interpretation of the Implementation Duty in Article 3(2) Fiscal Compact', *European Constitutional Law Review* 2013, p. 480-500.

Reestman & Besselink 2012

J.H. Reestman & L. Besselink, 'Editorial: The Fiscal Compact and the European Constitutions: "Europe Speaking German"', *European Constitutional Law Review* 2012, p. 1-7.

Van Welderen Baron Rengers 1918

W.J. van Welderen Baron Rengers, *Schets eener Parlementaire Geschiedenis van Nederland 1849 tot 1891*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1918.

Van Rossem 2013

J.W. Van Rossum, 'Pleidooi voor een materiële soevereiniteitsopvatting', *TvCR* 2013, p. 49-54.

Riemens 1935

H.K. Riemens, *Het Amortisatie-Syndicaat: een studie over de staatsfinanciën onder Willem I*, Amsterdam: H.J. Paris 1935.

Riemens 1937

H.K. Riemens, 'De financiële politiek onder Koning Willem I', *De Gids* 1937, p. 144-167.

Rodrik 2011

D. Rodrik, *The Globalization Paradox. Why Global Markets, States and Democracy cannot coexist*, Oxford: Oxford University Press 2011.

De Sadeleer 2012

N. De Sadeleer, 'The new architecture of the European Economic Governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?', *Maastricht Journal* 2012, p. 354-382.

Van Schagen 1994

J.A. van Schagen, *De Tweede Kamer der Staten-Generaal. Een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

Scheltema 1928

F. Scheltema, 'Het dualisme van regeering en volksvertegenwoordiging.', *De Gids* 1928, p. 206 e.v.

De Schoutheete & Micossi 2013

P. de Schoutheete & S. Micossi, 'On Political Union in Europe: The changing landscape of decision-making and political accountability', *CEPS Essay* 2013, p. 1-14.

Schuerman 2013

P. Schuerman, 'Budgetair beleid', in: A. Vos e.a. (red.), *Toegang tot de rijksbegroting*, Hardinxveld-Giessendam: Drukkerij Tuijtel 2013, p. 42-60.

Schwarz 2014

M. Schwarz, 'A Memorandum of Misunderstanding – The doomed road of the European Stability Mechanism and a possible way out: Enhanced cooperation', *Common Market Law Review* 2014, p. 389-423.

Sillen 2009

J.J.J. Sillen, 'De vertrouwensregel en het parlementaire stelsel', *Ars Aequi* 2009, p. 595-597.

Sillen 2011

J.J.J. Sillen, 'Eerste Kamer en kabinet', *NJB* 2011, p. 1486-1492.

Smits 1992

R. Smits, 'De monetaire unie van Maastricht', *SEW* 1992, p. 702-740.

Snyder 1999

F. Snyder, 'EMU Revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making?', in: P. Craig & G. de Burca, *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press 1999, p. 417-477.

Snyder 2011

F. Snyder, 'EMU – Integration and Differentiation: Metaphor for European Union', in: P. Craig & G. De Burca, *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press 2011, p. 687-716.

Steinherr 1994

A. Steinherr, *30 years of European monetary integration from the Werner plan to the EMU*, New York: Longman 1994.

De Streel 2013

A. De Streel, 'The Evolution of the Economic Governance since the Treaty of Maastricht: an unfinished task', *Maastricht Journal* 2013, p. 336-362.

De Streel 2014

A. De Streel, 'EU Fiscal Governance and the Effectiveness of its Reform', in: M. Adams, F. Fabbrini & P. Larouche (red.), *The Constitutionalization of European Budgetary Restraints*, Oxford: Hart Publishing 2014, p. 85-104.

De Streel 2015

A. De Streel, 'The Confusion of Tastes in the Decision-Making Process of the European Economic Governance', in: F. Fabbrini, E. Hirsch Ballin & H. Somsem, *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford: Hart Publishing 2015, p. 79-93.

Terpan 2014

F. Terpan, 'Soft Law in the European Union The Changing Nature of EU Law', *European Law Journal* 2014, p. 68-96.

Trubek, Cottrell & Nance 2006

D.M. Trubek, P. Cottrell & M. Nance, '"Soft Law"', "Hard Law"', and European Integration: Toward a Theory of Hybridity', in: G. De Búrca & J. Scott, *Law and New Governance in the EU and the US*, Oxford: Hart Publishing 2006, p. 65-94.

Tuori & Tuori 2014

K. Tuori & K. Tuori, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press 2014.

Van Twist 1999

M.J.W. van Twist, 'Versterking van de verantwoording: redenen, risico's en dilemma's', *Bestuurswetenschappen* 1999, p. 285-306.

Ungerer 1997

H. Ungerer, *A concise history of European monetary integration. From EPU to EMU*, Westport: Quorum Books 1997.

Veenendaal 1994

A.J. Veenendaal, 'Fiscal Crisis and Constitutional Freedom in the Netherlands, 1450-1795', in: P.T. Hoffman & K. Norberg (red.), *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, 1450-1789*, Stanford: Stanford University Press 1994, p. 97-139.

Vellenga 1986

J.T. Vellenga, 'Het budgetrecht', in: H.M. Franssen (red.), *Het parlement in actie: bevoegdheden van de Staten-Generaal*, Assen: Van Gorcum 1986, p. 167-200.

Van Velzen 2005

P.L.G. van Velzen, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid. Theorie en praktijk 1813-1840* (diss. Tilburg), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.

Voermans 2002

W.J.M. Voermans, 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording', *Regelmaat* 2002, p. 181-182.

Voorlichting Raad van State 2013

Afdeling advisering Raad van State, Voorlichting inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis, *Kamerstukken I* 2012/2013, 33 454, nr. AB

De Vries 2000

F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2000.

Warmelink 1993

H.G. Warmelink, *Parlement en begroting* (diss. Groningen), Groningen: Wolters-Noordhoff 1993.

Warmelink 1994

H.G. Warmelink, 'De geldelijke ministeriële verantwoordelijkheid', in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 103-115.

Warmelink 2013

H.G. Warmelink, 'Over afwijken en afwijkingen van de Grondwet', *TvCR* 2013, p. 44-48.

Wensveen 2013

D. van Wensveen, 'Het democratisch tekort van de Europese Unie', *International Spectator* 2013, p. 37-40.

Van Wijngaarden & Van der Griend 1971

C.N. van Wijngaarden & W.F. van der Griend, *De rijksbegroting verleden en toekomst*, Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij nv 1971.

De Witte 2015

B. de Witte, 'Euro Crisis Responses and the EU Legal Order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation?', *European Constitutional Law Journal* 2015, p. 434-457.

De Witte & Beukers 2013

B. de Witte & T. Beukers, 'The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: *Pringle*', *Common Market Law Review* 2013, p. 805-848.

Witteveen 1994

T.A.M. Witteveen, 'Begrotingsrecht en begrotingsmythe', in: E.C.M. Jurgens & J.A. van Schagen (red.), *Tweede Kamer op orde. Beschouwingen over het herziene Reglement van orde*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgeverij 1994, p. 59-67.

Ydema 1997

O.I.M. Ydema, *Hoofdstukken uit de geschiedenis van het belastingrecht: over de bevoegdheid van de overheid om belastingen te heffen en de plaats daarbij van het Romeins recht in het bijzonder met betrekking tot de ontwikkelingen in Holland tot 1795* (diss. Leiden), Groningen: Wolters-Noordhoff 1997.

Jurisprudentie

Hoge Raad

HR 5 oktober 1849, W 1058

HR 8 mei 1877, W 4119

HR 30 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9402, NJ 1986/66 m.nt. P.A. Stein (*Spoorwegstaking*)

HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928, NJ 2015/12 m.nt. E.A. Alkema (*Rookverbod*)

HR 29 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:121

HR 29 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:124

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS)

ABRvS 18 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1210, JB 2012/61, m.nt. Broeksteeg

Hof van Justitie EU

HvJ EU 13 juli 2004, C-27/04 (*Commissie/Raad*)

HvJ EU 27 november 2012, C-370/12 (*Pringle*)

HvJ EU 16 juni 2015, C-62/14 (*Gauweiler e.a.*)

HvJ EU 20 september 2016, gevoegde zaken C-8/15 P -C-10/15 P (*Ledra Advertising Ltd e.a./ Commissie en ECB*)

Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)

EHRM 1 september 2015, no. 13341/14 (*Da Silva Carvalho Rico/Portugal*)

Bundesverfassungsgericht (BverfG)

BverfG 12 september 2012, 2 BvR 1390/12

BverfG 14 januari 2014, 2 BvR 2728/13

BverfG 21 juni 2016, 2 BvR 2728/13

Conseil Constitutionnel

Conseil Constitutionnel 9 augustus 2012, Décision n° 2012-653 DC

Tribunal Constitucional Portugal

Tribunal Constitucional Portugal 5 juli 2012, Acórdão 353/2012

Tribunal Constitucional Portugal 5 april 2013, Acórdão 187/2013

Tribunal Constitucional Portugal 19 december 2013, Acórdão 862/2013

Tribunal Constitucional Portugal 30 mei 2014, Acórdão 413/2014

Kamerstukken

Kamerstukken II 1840/41, 17, nr. 9.
Kamerstukken II 1926/27, 225, nr. 3.
Kamerstukken II 1973/74, 12 944, nr. 2.
Kamerstukken II 1973/74, 12 994, nr. 2.
Kamerstukken II 1975/76, 12 944, nr. 22.
Kamerstukken II 1978/79, 14 226, nr. 7.
Kamerstukken II 1983/84, 17 428, nrs. 3 en 12.
Kamerstukken II 1983/84, 19 336, nr. 2.
Kamerstukken II 1984/85, 17 817, nrs. 16 en 42.
Kamerstukken II 1984/85, 18 963, nr. 1.
Kamerstukken II 1985/86, 19 045, nrs. 6-7.
Kamerstukken II 1985/86, 19 336, nr. 2.
Kamerstukken II 1985/86, 19 395, nr. 1.
Kamerstukken II 1986/87, 19 395, nr. 14.
Kamerstukken II 1986/87, 19 766, nr. 3.
Kamerstukken II 1986/87, 19 905, nrs. 1-2.
Kamerstukken II 1986/87, 19 906, nr. 2.
Kamerstukken II 1987/88, 18 963, nr. 8.
Kamerstukken II 1988/89, 20 862, nrs. 1-2.
Kamerstukken II 1988/89, 20 994, nr. 3.
Kamerstukken II 1990/91, 21 427, nr. 3.
Kamerstukken II 1990/91, 21 471, nr. 3.
Kamerstukken II 1990/91, 21 853, nr. 1.
Kamerstukken II 1993/94, 23 796, nrs. 1-4.
Kamerstukken II 1994/95, 23 900, nrs. 21 en 23.
Kamerstukken II 1994/95, 24 160.
Kamerstukken II 1995/96, 24 160.
Kamerstukken II 1995/96, 24 400, nr. 1.
Kamerstukken II 1998/99, 26 200, nr. 1.
Kamerstukken II 1998/99, 26 573, nr. 2.
Kamerstukken II 1999/00, 26 800 IV, A.
Kamerstukken II 2000/01, 27 849, nr. 3.
Kamerstukken II 2001/02, 28 295, nrs. 5-6.
Kamerstukken II 2001/02, 28 362, nr. 2.
Kamerstukken II 2003/04, 29 200, nr. 56.
Kamerstukken II 2004/05, 29 800, nr. 45.
Kamerstukken II 2004/05, 29 949, nrs. 1 en 3.
Kamerstukken II 2005/06, 30 300, nrs. 4-5 en 35.
Kamerstukken II 2005/06, 30 351.
Kamerstukken II 2007/08, 31 301, nr. 19.
Kamerstukken II 2007/08, 31 570, nr. 3.
Kamerstukken II 2007/08, 31 597, nr. 1.
Kamerstukken II 2008/09, 31 371, nrs. 11, 14, 18, 36, 39 en 241.
Kamerstukken II 2008/09, 31 924, nr. 3.
Kamerstukken II 2009/10, 31 865, nr. 23.

- Kamerstukken II* 2009/10, 32 123, nr. 30.
Kamerstukken II 2010/11, 21 501-20, nr. 537.
Kamerstukken II 2010/11, 31 428, nr. 4.
Kamerstukken II 2010/11, 31 865, nrs. 26 en 36.
Kamerstukken II 2010/11, 32 565, nr. 4.
Kamerstukken I 2011/12, 33 181, nr. A.
Kamerstukken II 2011/12, 21 501 VII, nr. 942.
Kamerstukken II 2011/12, 31 428, nr. 5.
Kamerstukken II 2011/12, 31 865, nr. 36.
Kamerstukken II 2011/12, 31 980, nrs. 55 en 61.
Kamerstukken II 2011/12, 33 221, nr. 4 en 11.
Kamerstukken II 2011/12, 33 280, nr. 1.
Kamerstukken I 2012/13, C, nr. A.
Kamerstukken I 2012/13, 21 501-20, nrs. B en C.
Kamerstukken I 2012/13, 33 400 IX, nr. E.
Kamerstukken I 2012/13, 33 454, nr. AB.
Kamerstukken II 2012/13, 21 501-07, nr. 1053.
Kamerstukken II 2012/13, 31 597, nr. 5.
Kamerstukken II 2012/13, 31 865, nrs. 43, 48 en 50.
Kamerstukken II 2012/13, 32 545, nr. 11.
Kamerstukken II 2012/13, 33 400, nr. F.
Kamerstukken II 2012/13, 33 400-XV, nr. 2.
Kamerstukken II 2012/13, 33 416, nrs. 2-4 en 9.
Kamerstukken II 2012/13, 33 454, nr. AB.
Kamerstukken II 2012/13, 33 480, nr. 15.
Kamerstukken II 2012/13, 33 532, nr. 1.
Kamerstukken II 2012/13, 33 533, nr. 1.
Kamerstukken II 2012/13, 33 551, nr. 1.
Kamerstukken II 2012/13, 33 670, nr. 1.
Kamerstukken I 2013/14, CVII, nrs. A, B, G, H en I.
Kamerstukken II 2013/14, 31 597 nr. 7.
Kamerstukken II 2013/14, 31 865, nrs. 56-58 en 63.
Kamerstukken II 2013/14, 33 416, nr. 3.
Kamerstukken II 2013/14, 33 574, nrs. 3 en 6.
Kamerstukken II 2013/14, 33 670, nrs. 1-2 en 9.
Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. U.
Kamerstukken II 2013/14, 33 750 IX, nr. 2.
Kamerstukken II 2013/14, 33 750 XVIII, nr. 2.
Kamerstukken II 2013/14, 33 837, nrs. 2 en 4.
Kamerstukken II 2013/14, 33 873, nr. 3.
Kamerstukken II 2013/14, 34 000, nr. 3.
Kamerstukken II 2013/14, 38 337, nr. 4.
Kamerstukken I 2014/15, CVII, nr. L.
Kamerstukken I 2014/15, CXII, nrs. A en H.
Kamerstukken I 2014/15, 33 454, nr. D.
Kamerstukken I 2014/15, 34 000, nr. N.
Kamerstukken II 2014/15, 21 501-07, nrs. 877, 942, 1217, 1241 en 1249.
Kamerstukken II 2014/15, 22 112, nr. 1985.
Kamerstukken II 2014/15, 31 597, nr. 8.
Kamerstukken II 2014/15, 31 865, nrs. 65 en 67.
Kamerstukken II 2014/15, 32 802, nr.11.
Kamerstukken II 2014/15, 33 574, nr. 6.
Kamerstukken II 2014/15, 33 670, nr. 11.
Kamerstukken II 2014/15, 33 901 nr. 2.
Kamerstukken II 2014/15, 34 000, nrs. 1, 3 en 56.

- Kamerstukken II* 2014/15, 34 000-XV, nr. 2.
Kamerstukken II 2014/15, 34 000-XVI, nr. 2.
Kamerstukken II 2014/15, 34 054, nr. 2.
Kamerstukken II 2014/15, 34 200, nr. 1.
Kamerstukken II 2014/15, 34 300 XVIII, nr. 1.
Kamerstukken I 2015/16, CXVII, nr. E.
Kamerstukken I 2015/16, 34 300, nr. B.
Kamerstukken II 2015/16, 34 300-XV, nr. 2.
Kamerstukken I 2015/16, 34 300, VI, nr. L.
Kamerstukken II 2015/16, 20 501-20, nr. 1125.
Kamerstukken II 2015/16, 21 201-20, nr. 1064.
Kamerstukken II 2015/16, 21 501-07, nrs. 1312 en 1351-1352.
Kamerstukken II 2015/16, 31 597, nr. 9.
Kamerstukken II 2015/16, 31 865, nr. 76.
Kamerstukken II 2015/16, 32 043, nr. 28.
Kamerstukken II 2015/16, 34 298, nr. 3.
Kamerstukken II 2015/16, 34 300, nr. 3.
Kamerstukken II 2015/16, 34 426, nrs. 2-4, 6 en 7.
Kamerstukken II 2015/16, 34 475, nr. 2.
Kamerstukken II 2015/16, 34 475-X, nr. 2.
Kamerstukken II 2016/17, 21 501-07, nr. 1395.
Kamerstukken I 2016/17, 34 427, nr. A.
Kamerstukken II 2016/17, 34 550, nr. 4.

Trefwoordenregister

A

- Actieve inlichtingenplicht 120
- Algemene financiële beschouwingen 98
- Algemene politieke beschouwingen 98
- Algemene Rekenkamer 107
 - Preventief toezicht 19, 21
 - Repressief toezicht 19, 20, 30
- Allocatie 53, 70, 78-80, 86, 125, 135, 139, 310-2, 326
- Anticyclisch beleid 45
- Amortisatie-Syndicaat 15-7
- Artikel 13-conferentie 242, 299
- Autorisatie 64, 78, 80, 86, 92, 99, 125, 309, 326
 - Formele 36-7, 63, 72, 110
 - Materiële 36-7, 63, 67

B

- Bankenunie 156
- Bede 7
- Begroting 77-83
 - Amendement 88, 118
 - Beginselen 80-3
 - Functies 77-80
 - Jaarlijkse 15
 - Parlementaire behandeling 98
 - Suppletoire 36, 92
 - Tienjaarlijkse 14
 - Tweejaarlijkse 28
 - Uitvoering 104-6
 - Van ontvangsten 86
 - Van uitgaven 86
 - Vaststellen 86, 100-4
 - Verantwoording 106-13
 - Financiële 107
 - Verwerpen 21-3, 27
 - Vorbereiding 95-8
- Begrotingsbeleid 135, 166, 237
- Begrotingscyclus 36-7, 47, 52, 81, 114-5
 - Europese 100
- Begrotingsdiscipline 47, 138, 140, 144
- Begrotingsrecht, *zie* Budgetrecht
- Begrotingsregels 46-8, 85, 114, 124
 - Europese 73-4, 96, 154, 158-9, 189-92, 213-4, 250-3, 265-77, 281-3

- Begrotingswet 36, 82-3, 87
- Belastingen
 - Algemene 10, 12
- Belastingrecht 13
- Betekenisvolle parlementaire betrokkenheid 124-26, 289, 299, 309, 321, 328-30
- Bilaterale bijeenkomsten 177, 286
- Budgetdiscipline
 - Regels 42, 44, 95
- Budgetflexibiliteit 57, 90
- Budgetrecht 13, 36
 - Eerste Kamer 99
 - Formele 64, 71, 125, 292, 320, 326
 - Materiële 63, 64, 71-3, 125-6, 320, 328
 - Ontwikkeling 12
- Budgettair beleid, *zie* Begrotingsbeleid
- Budgettaire tijdlijn 277-81, 307-12
- Buitensporige tekortprocedure 139, 201-8
- Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 113

C

- Commissie De Wit 64
- Commissie voor de Rijksuitgaven 113
- Comptabele ministeriële verantwoordelijkheid, *zie* Ministeriële verantwoordelijkheid
- Comptabiliteitswet
 - 1927 28-30
 - 2001 85
 - 2016 85
- Conditionaliteit 69, 147, 220, 223
 - Democratische legitimatie 226-8
- Contraseign 21

D

- Decharge 111-2
- Diepgaande analyse 176, 178

E

- Economisch beleid 135, 237
- Economische dialoog 180, 186, 208, 214
- Economische en Monetaire Unie 48
 - Democratische legitimatie 145, 167
 - Federaal model 167
 - Geschiedenis 130-143

- Hybride stelsel 142
 Toekomst 157, 330-33
 Toezichtmodel 167
- Economische Unie 131, 132, 160
 Economisch partnerschapsprogramma 204
 Eenheidsstaat 12
 Eerste Kamer 295, 314
 Administratieve afdoening 101
 EFSF 62, 145
 ESM 62, 146, 218-27
 Betrokkenheid Nederlandse
 parlement 67-72
 Memorandum van overeenstemming 146,
 224
 Eurocrisis 143-44
 Constitutionele gevolgen 164-8
 Europa 2020-doelstellingen 175
 European Semester Officer 156
 Europees economisch bestuur
 Besluitvormingsprocedures 238
 Complexiteit 162-3, 313
 Democratische legitimatie 239-44
 Paradox 237, 288
 Verantwoordingsgat 239-40
 Europees Semester 150, 158, 173
 Doorlopende cyclus 216-7, 286
 Europese Centrale Bank 66, 135, 147-9
 Europese parlementaire week 177
 Europluspact 153
- F**
 Feitenonderzoek 39
 Financiële assistentie, *zie* Financiële bijstand
 Financiële bijstand 145, 229-32
 Financiële crisis
 1839 17
 2008 143
 Fiscal Compact 154, 252
 Correctiemechanisme 195
 Hof van Justitie 260
 Implementatieverplichting 260-4
- G**
 Globale richtsnoeren 136, 175
 Grondwet
 1814 14
 1815 14
 1840 18
 1848 20
- H**
 Hard law 139, 200
- I**
 IJzeren pakket 69, 89
 Indemniteitswet 30, 108
 Inlichtingenrecht, *zie* Recht op inlichtingen
 Instructiewet 14, 19
 Internationaal Monetair Fonds 66, 220
 Interparlementaire samenwerking 242, 299
- J**
 Jaarlijkse groeianalyse 175
- K**
 Koloniale financiën 17
 Kredietcrisis 61, 70
- L**
 Landenspecifieke aanbevelingen 199-201,
 204, 211, 271, 279, 298, 302-3
 Landrapport 178, 312
- M**
 Macro-economisch aanpassings-
 programma 230, 231
 Macro-economische
 onevenwichtigheden 179
 Buitensporige 182-5
 Macro Economische Verkenning 97
 Meeregeren 32
 Meerjarencijfers 42
 Middelenwet 14
 Middellange termijn doelstelling 140, 189
 Miljoenennota 97, 105
 Advies Raad van State 97
 Ministeriële verantwoordelijkheid
 Comptabele 106, 113
 Ontstaan 13
 Politieke 21-3, 113, 117
 Strafrechtelijke 21
 Monetaire Unie 131, 132, 140, 142, 145
 Moral hazard 137
 Motie 119
 Multilaterale toezichtprocedure 136
- N**
 Najaarsnota 92, 105
 Nationaal Hervormingsprogramma 96, 181,
 300
 Nationaal semester 211-5

Nationalisatie Fortis/ ABN AMRO 62
No-bailout clause 138
No taxation without representation 9

O

OMT 148
Onafhankelijk begrotingstoezicht 196-7,
265-74, 313
Fiscal Councils 274
Ontwerpbegrotingsplan 211, 285, 311
Open coördinatiemethode 136
Operatie Comptabel Bestel 41
Overloopeffecten 172, 241, 243, 288

P

Parlement
Informatiepositie 71, 313
Ontstaan 8, 10
Parlementaire stelsel 116-8
Kwestie Mijer 23-4
Luxemburgse kwestie 24-6
Vestiging 26
Politieke dialoog 240, 242, 298
Politieke ministeriële verantwoordelijkheid,
zie Ministeriële verantwoordelijkheid
Post-programmatoezicht 232
Premie-gefinancierde sectoren 94
Prinsjesdag 97, 293, 309

Q

Quotenstelsel 10

R

Raad van State, zie Onafhankelijk
begrotingstoezicht
Rapportageverplichtingen 208
Rapporteur Europees Semester 304
Recht op inlichtingen 119
Recht van amendement 87, 118
Recht van enquête 121
Regeerakkoord 33, 43
Regeling Controle Grote Projecten 40
Reglement van Orde van de Tweede Kamer
1994 34
Republiek der Verenigde Nederlanden 10
Rijksbegrotingsvoorschriften 95
RSV-enquête 39

S

Schuldencrisis 62
Six Pack 150-3
Slotwet 92, 108, 110
Sociaal beleid 166
Soft law 136, 200
Spill over-effect, zie Overloopeffecten
Stabiliteits- en Groeipact 48, 140
Correctieve arm 141, 201-8
Preventieve arm 140, 195-99, 281
Stabiliteitsprogramma 96, 188, 300
Staten-Generaal, zie Parlement

T

Tegenbegroting 49
Trendmatig begrotingsbeleid 44-8, 251-2, 281
Troika 66, 163, 222
Tweede Kamer 295, 315
Two Pack 155

V

VBTB-operatie 51-5
Verantwoord Begroten 55-9
Verantwoordingsdag 109
Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en
bestuur in de EMU, zie Fiscal Compact
Verdrag van Maastricht 133-4
Verkokering 34, 313
Specialisatie 33
Verscherpt toezicht 227-9
Vertrouwelijk informeren 65, 120
Vertrouwensregel 26-7, 117
Eerste Kamer 118
Verzakelijking 44
Viertwaalfde-regeling 28, 82, 101, 102
Voorjaarsnota 92, 104

W

Waarschuwingmechanismeverslag 176
Wet HOF 114, 250-64
Correctiemechanisme 254
Ontsnappingsclausule 256

Z

Zalm-norm 44

Curriculum vitae

Michal Diamant is op 9 juli 1986 geboren in Nieuwegein. In 2004 deed zij eindexamen VWO aan het Rijnlands Lyceum Oegstgeest. Tussen september 2004 en oktober 2009 rondde zij de bachelor Nederlands recht en de master Staats- en bestuursrecht (cum laude) af aan de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Vervolgens heeft Michal in 2010 een semester aan de University of Connecticut School of Law gestudeerd in Hartford, Connecticut. Van maart 2011 tot en met december 2016 was Michal verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Eerst als onderwijs- en onderzoeksmedewerker, in welke periode zij ook het certificaat van het Talentprogramma van het E.M. Meijersinstituut behaalde en sinds september 2012 als promovenda. Sinds februari 2017 is Michal werkzaam als beleidsmedewerker bij de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn in 2016 en 2017 verschenen:

- MI-258 J.C.W. Gooren, *Een overheid op drift* (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2015, ISBN 978 94 6203 973 5
- MI-259 S. Tjandra, *Labour Law and Development in Indonesia* (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2016, ISBN 978 94 6203 981 0
- MI-260 R.H.C. van Kleef, *Liability of football clubs for supporters' misconduct. A study into the interaction between disciplinary regulations of sports organisations and civil law*, (diss. Leiden), Den Haag: Eleven International Publishing (Bju) 2016, ISBN 978 94 6236 670 1
- MI-261 C.G. Breedveld-de Voogd, A.G. Castermans, M.W. Knigge, T. van der Linden & H.A. ten Oever (red.), *Core Concepts in the Dutch Civil Code. Continuously in Motion*, BWKJ nr. 30, Deventer: Kluwer 2016, ISBN 978 90 1313 725 5
- MI-262 P.W. den Hollander, *De relativiteit van wettelijke normen*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016, ISBN 978 94 6290 235 0
- MI-263 W. Wels, *Dead body management in armed conflict: paradoxes in trying to do justice to the dead*, (Jongbloed scriptieprijs 2015), Den Haag: Jongbloed 2015, ISBN 979 70 9003 825 9
- MI-264 E.A. Fredericks, *Contractual Capacity in Private International Law*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2016
- MI-265 J.H. Crijns, B.J.G. Leeuw & H.T. Wermink, *Pre-trial detention in the Netherlands: legal principles versus practical reality*, Research Report, Den Haag: Eleven International Publishing (Bju) 2016, ISBN 978 94 6236 687 9
- MI-266 B.E.E.M. Cooreman, *Addressing global environmental concerns through trade measures: Extraterritoriality under WTO law from a comparative perspective*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2016
- MI-267 J.E. van de Bunt, *Het rampenfonds*, (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2016, ISBN 978 90 8219 685 6
- MI-268 J.G.H. Altena, *Het legaliteitsbeginsel en de doorwerking van Europees recht in het Nederlandse materiële strafrecht*, (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2016, ISBN 978 90 1313 885 6
- MI-269 D. van der Blom, *De verhouding van staat en religie in een veranderende Nederlandse samenleving*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2016, ISBN 978 94 6328 032 7
- MI-270 J.M. Hartmann, *A blessing in disguise?! Discretion in the context of EU decision-making, national transportation and legitimacy regarding EU directives*, (diss. Leiden), Amsterdam University Press 2016
- MI-271 J.M.J. van Rijn van Alkemade, *Effectieve rechtsbescherming bij de verdeling van schaarse publieke rechten*, (diss. Leiden), Den Haag: Eleven International Publishing (Bju) 2016
- MI-272 J. Wang, *Trends in social assistance, minimum income benefits and income polarization in an international perspective*, (diss. Leiden), Enschede: Gildeprint 2016, ISBN 978 94 6233 373 4
- MI-273 A.J. Metselaar, *Drie rechters en één norm. Handhaving van de Europese staatssteunregels voor de Nederlandse rechter en de grenzen van de nationale procedurele autonomie*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, ISBN 978 90 1313 988 4
- MI-274 E.J.M. Vergeer, *Regeldruk vanuit een ander perspectief. Onderzoek naar de beleving van deregulering bij ondernemers*, (diss. Leiden)
- MI-275 J.J. Oerlemans, *Investigating Cybercrime*, (diss. Leiden), Amsterdam: Amsterdam University Press 2017, ISBN 978 90 8555 109 6
- MI-276 E.A.C. Raaijmakers, *The Subjectively Experienced Severity of Imprisonment: Determinants and Consequences*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing, 2016, ISBN 978 94 0280 455 3
- MI-277 M.R. Bruning, T. Liefwaard, M.M.C. Limbeek, B.T.M. Bahlmann, *Verplichte (na)zorg voor kwetsbare jongvolwassenen?*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2016, ISBN 978 94 624 0351 2
- MI-278 A.Q. Bosma, *Targeting recidivism. An evaluation study into the functioning and effectiveness of a prison-based treatment program*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2016
- MI-279 B.J.G. Leeuw, F.P. Ölçer & J.M. Ten Voorde (red.), *Leidse gedachten voor een modern straf(proces)recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017, ISBN 978 94 6290 392 0
- MI-280 J. Tegelaar, *Exit Peter Paul? Divergente toezichthoudersaansprakelijkheid in de Europese Unie voor falend financieel toezicht, gezien vanuit het Europeesrechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming*, (Jongbloed scriptieprijs 2016), Den Haag: Jongbloed 2017, ISBN 978 90 8959 129 6

- MI-281 P. van Berlo et al. (red.), *Over de grenzen van de discipline. Interactions between and with-in criminal law and criminology*, Den Haag: Boom 2017, ISBN 978 94 6290 390 6
- MI-282 J. Mačkić, *Proving Discriminatory Violence at the European Court of Human Rights*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2017
- MI-283 D.V. Dimov, *Crowdsourced Online Dispute Resolution*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2017, ISBN 978 94 0280 578 9
- MI-284 T. de Jong, *Procedurele waarborgen in materiële EVRM-rechten*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2017, ISBN 978 90 1314 413 0
- MI-285 A. Tonutti, *The Role of Modern International Commissions of Inquiry. A First Step to Ensure Accountability for International Law Violations?*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2017
- MI-286 W. de Heer, *Gelijkheid troef in het Nederlandse basisonderwijs*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2017, ISBN 978 94 0280 697
- MI-287 J. Wieland, *De bescherming van concurrentiebelangen in het bestuursrecht*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017, ISBN 978 94 6290 427 9, e-ISBN 978 94 6274 772 2
- MI-288 D.M. Broekhuijsen, *A Multilateral Tax Treaty. Designing an instrument to modernize international tax law*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2017
- MI-289 L. Kovudhikulrungsri, *The right to travel by air for persons with disabilities* (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2017
- MI-290 R. Hage, *Handhaving van privaatrecht door toezichthouders* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2017

