

Aandacht voor het parlementair budgetrecht in Europees perspectief

Rapport van een werkgroep uit de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op dinsdag 9 september 2014
Bijlage bij Kamerstuk 31 597, nr.7

Voorwoord

De financiële en economische crisis heeft natuurlijk consequenties gehad. Op Europees niveau zijn oplossingen gezocht en gevonden. De gevolgen hiervan zijn voelbaar op nationaal niveau. Zo heeft de Europese schulden crisis geleid tot leningen en garantstellingen via Europese noodfondsen. Tevens zijn in de Unie nieuwe afspraken gemaakt over het hervormen van het economisch bestuur en nieuwe afspraken over nationale begrotingskaders.

De financiële en economische crisis noopte tot snel handelen door de uitvoerende macht. Er is gezocht naar oplossingen binnen en soms ook buiten de bestaande mogelijkheden van de wettelijke kaders. In een dergelijke crisis geldt: nood breekt wet, natuurlijk op een verantwoorde wijze.

Het parlementaire budgetrecht kent aspecten waarover al langer en door diverse instanties wordt gesproken. Zo levert Nederland al jarenlang een nettobijdrage aan de Europese begroting, maar is een goede verantwoording over de besteding van de Europese uitgaven door lidstaten nog steeds niet goed geregeld. Nederland verantwoordt zich jaarlijks en transparant richting Europese Commissie en het Nederlandse parlement over de besteding van de Europese uitgaven in gedeeld beheer door middel van de Nationale Verklaring.

Op nationaal en internationaal (Europees) niveau spelen discussies over het nationaal budgetrecht. De commissie voor de Rijksuitgaven vindt het van belang om bij te dragen aan inzicht van de Tweede Kamer op dit vlak. De vraag die de commissie nu – in de relatieve stilte na de storm – uitgebreider kan beantwoorden, is in hoeverre de recente Europese ontwikkelingen gevolgen hebben voor de parlementaire rechten, en in het bijzonder het budgetrecht. Mede in dit kader heeft de commissie voor de Rijksuitgaven tijdens haar procedurevergadering op 12 december 2013 besloten tot het instellen van een werkgroep^[1] om te komen tot het voorliggende rapport over het Nationaal budgetrecht in Europees perspectief. Hierbij treft u de bevindingen van de werkgroep aan. In het algemeen kan geconcludeerd worden dat het met budgetrecht in Nederland behoorlijk goed gesteld is.

Namens de werkgroep,

Aukje de Vries

Voorzitter van de werkgroep Nationaal budgetrecht in Europees perspectief

¹ In bijlage 3 treft u de samenstelling van de werkgroep en ambtelijke ondersteuning

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Inhoudsopgave.....	5
1. Managementsamenvatting en conclusies	6
2. Het parlementair budgetrecht en de discussie in Europees perspectief	11
2.1 Wat is het parlementair budgetrecht?	11
2.2 Discussie over het parlementair budgetrecht in Europees perspectief	12
3. Europees Semester	17
3.1 Het Nederlandse, trendmatige begrotingsbeleid.....	17
3.2 Six-pack, Fiscal Compact, Two-pack en Europees Semester	17
3.3 Gevolgen van het Europees Semester voor Nederlands begrotingsbeleid	19
4. Europese noodfondsen	25
4.1 Financiële stabiliteitsinstrumenten in de EU	25
4.2 Parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van de Europese noodfondsen	26
4.3 Parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming van de Europese noodfondsen	27
4.4 Controle en verantwoording van de Europese noodfondsen	29
5. Verantwoording over de Europese begroting	33
5.1 Verantwoording op Europees niveau.....	33
5.2 Verantwoording op nationaal niveau: Nationale Verklaring	34
5.3 Het Financieel Reglement van de EU-begroting.....	36
5.4 Verdere parlementaire betrokkenheid bij de verantwoording over EU-middelen.....	38
Bijlage 1 - Functies en beginselen van het Nederlandse budgetrecht.....	41
Bijlage 2 - Europees Semester en het behandelingschema van de Tweede Kamer	44
Bijlage 3 - Samenstelling werkgroep en ambtelijke ondersteuning	46

1. Managementsamenvatting en conclusies

Deze werkgroep uit de commissie voor de Rijksuitgaven heeft op basis van principes en uitgangspunten van het nationaal budgetrecht gekeken naar het parlementair budgetrecht in Europees perspectief (hoofdstuk 2). De werkgroep heeft besloten drie ontwikkelingen nader te bestuderen, zijnde het Europees Semester, de EU-noodfondsen en de verantwoording over de EU-begroting (hoofdstukken 3 t/m 5). Hierbij heeft de werkgroep zich de vraag gesteld in hoeverre deze ontwikkelingen wringen met het nationale parlementaire budgetrecht. Hierover heeft zij ook gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Europese Rekenkamer¹, Raad van State² en de Algemene Rekenkamer³. Dit heeft geleid tot de volgende aanbevelingen om het hoofd te bieden aan de Europese dynamiek die raakt aan het terrein van de nationale begroting. Het overnemen van deze aanbevelingen door de commissie voor de Rijksuitgaven draagt eraan bij dat de Tweede Kamer ook in de toekomst haar controle behoudt over haar parlementair budgetrecht in de context van een veranderend Europa.

Conclusies en aanbevelingen Europees Semester

Het algemene beeld van de commissie voor de Rijksuitgaven is dat het Europees Semester geen inbreuk doet op het nationale budgetrecht. De commissie voor de Rijksuitgaven onderstreept het belang van de vroegtijdige betrokkenheid van de Kamer bij de Europese besluitvorming op het terrein van het Europees Semester, om zo invloed te hebben op de Europese aanbevelingen. Daarbij constateert de commissie voor de Rijksuitgaven dat de betrokkenheid van de diverse commissies van de Tweede Kamer bij het Europees Semester een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt, mede dankzij de betrokkenheid van de Kamerrapporteurs⁴. De commissie voor de Rijksuitgaven ziet dat het synchroniseren van de tijdsschema's voor de opstelling van nationale begrotingen voordelen heeft voor de economische beleidscoördinatie van de lidstaten. De gemeenschappelijke tijdsschema's vergroten het verkrijgen van inzicht door o.a. de Europese Commissie en de lidstaten in de wijze waarop (andere) lidstaten de Europese aanbevelingen verwerken in de nationale begrotingen.

In algemene zin is de commissie voor de Rijksuitgaven van mening dat het Europees Semester heeft geleid tot meer transparantie in het Nederlandse begrotingsproces, omdat de Kamer in het voorjaar voorafgaand aan Prinsjesdag al elementen van beleidsvoornemens die van invloed zullen zijn op de begrotingsplannen van de regering kan bespreken en beïnvloeden. Dit is een aanvulling op de rol van de Kamer in het begrotingsproces. De commissie voor de Rijksuitgaven is van mening dat de praktijk van het bespreken van het nationale begrotingsplan voor de middellange termijn en het stabiliteitsprogramma goed werkt. Tevens constateert zij dat deze praktijk niet formeel is vastgelegd. De commissie voor

¹ De heer Brenninkmeijer, Nederlands lid van de Europese Rekenkamer en de heer Moonen

² De heer Donner, vicepresident van de Raad van State, de heer Borstlap, mevrouw Wortmann en de heer Van der Nat (alle drie staatsraad).

³ De heer Vendrik, lid van de Algemene Rekenkamer, de heer Van Roozendaal en de heer Aerts

⁴ De Tweede Kamer stelt sinds 2013 jaarlijks een rapporteur aan ten behoeve van de coördinatie van de werkzaamheden en een effectieve, tijdige en gerichte inbreng van de Tweede Kamer met betrekking tot het Europees Semester.

de Rijksuitgaven vindt het belangrijk dat het stabiliteitsprogramma medio april aan de Kamer wordt gezonden, zodat deze tijdig voor 1 mei kan worden besproken in de Kamer. De commissie voor de Rijksuitgaven beveelt aan dat het moment van toezenden van het nationale begrotingsplan voor de middellange termijn en het stabiliteitsprogramma aan de Staten-Generaal effectief wordt vastgelegd in formele wetgeving.

De commissie voor de Rijksuitgaven merkt op dat het Europees Semester de praktijk van het trendmatige begrotingsbeleid van Nederland (regeerakkoord, uitgavenkaders, jaarbegroting) niet doorkruist. De commissie voor de Rijksuitgaven is van opvatting dat het Europees Semester en het Two-Pack aansluiten bij het huidige Nederlandse begrotingsproces. De commissie voor de Rijksuitgaven is daarbij van mening dat deze Europese regelgeving niet voor toegenomen tijdsdruk zorgt bij de Staten-Generaal om de begroting aan te nemen. De commissie voor de Rijksuitgaven is verder van opvatting dat er geen noodzaak is voor het verplaatsen van Prinsjesdag of de Algemene Politieke Beschouwingen en de Algemene Financiële Beschouwingen naar het voorjaar.

De Commissie voor de Rijksuitgaven ziet geen heil in de suggestie om begrotingshoofdstukken één voor één vast te stellen en onmiddellijk na behandeling in de Tweede Kamer door te zenden naar de Eerste Kamer. Dit zou de reallocatie tussen begrotingshoofdstukken kunnen bemoeilijken en dientengevolge een inperking van het budgetrecht van de Tweede Kamer zijn.

De commissie voor de Rijksuitgaven juicht de toegenomen rol van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het Europees Semester als onafhankelijke begrotingsautoriteit toe en acht het van belang dat de Kamer zich bewust is van deze nieuwe taken opdat daarvan optimaal gebruik wordt gemaakt, bijvoorbeeld door in voorkomende gevallen te overwegen actief voorlichting te vragen aan de Raad van State over vraagstukken die samenhangen met de uitvoering van het Stabiliteits- en Groeipact.

Conclusies en aanbevelingen EU-noodfondsen

Met betrekking tot de instemming aan deelname met de Europese noodfondsen is Nederland verdragsrechtelijke verplichtingen aangegaan, die Nederland bij een beroep hierop moet naleven. De Kamer heeft gebruik gemaakt van haar budgetrecht in materiële zin door (via de debatten) voorafgaand aan de Europese besluitvormingsmomenten goedkeuring te geven aan de bijdragen en garanties voor de noodfondsen. De Kamer heeft gebruik gemaakt van haar formele budgetrecht door na de besluitvormingsmomenten (alsnog) ook in te stemmen met de suppletoire begrotingen.

De parlementaire controle op de besluiten en inzet van middelen uit de noodfondsen moet bezien worden in het kader van het budgetrecht in materiële zin. De Tweede Kamer hecht grote waarde aan haar nauwe betrokkenheid bij de besluitvorming binnen het EFSF en ESM, die geborgd zijn via afspraken met het kabinet over de parlementaire betrokkenheid bij de EFSF en ESM-besluitvorming. De minister van Financiën heeft aangegeven, dat de formalisering van deze afspraken op een later moment in overleg met de Kamer zal plaatsvinden in een informatieprotocol. Hierbij zal aangesloten worden bij het informatieprotocol, zoals voorgesteld door de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel onder leiding van het Kamerlid De Wit (de commissie De Wit). Het kabinet heeft in

reactie op het eindrapport de commissie De Wit toegezegd dit informatieprotocol tot stand te brengen. Tot op heden heeft de minister van Financiën nog geen voorstel hiervoor aan de Kamer gezonden. De commissie voor de Rijksuitgaven roept de minister van Financiën op om op korte termijn dit informatieprotocol alsnog tot stand te brengen.

Met betrekking tot de belangrijkste besluitvorming van het ESM heeft Nederland een veto. De Tweede Kamer oefent haar budgetrecht in materiële zin uit via de controle op de kabinetspositie (in de debatten) voorafgaand aan de besluitvorming in de Europese gremia. Ook besluiten van de Trojka om een nieuwe tranche uit te keren aan een lidstaat in ernstige financiële moeilijkheden gaat met unanimiteit en betrokkenheid vooraf door de Kamer. Een kanttekening is dat het ESM een noodprocedure kent, waardoor in uitzonderlijke gevallen besluitvorming kan plaats vinden met 85% van het ingelegde kapitaal. De Tweede Kamer heeft hiermee ingestemd in verband met de noodzakelijk geachte besluitvaardigheid van het fonds in noodsituaties.

De commissie voor de Rijksuitgaven onderstreept het belang van een onafhankelijke audit van het beheer van de noodfondsen. Dit is zowel in het belang van de goede publieke verantwoording, maar ook van de bestuurders van de fondsen die over miljarden aan bestedingen gaan. De commissie voor de Rijksuitgaven merkt hierbij op dat de vormgeving van het verantwoordingmodel van het ESM, dat in tegenstelling tot het EFSF een onafhankelijke Board of Audit heeft, een stap in de goede richting is. De commissie voor de Rijksuitgaven is van mening dat de mogelijkheden voor democratische controle vooraf op de Nederlandse garanties, leningen en bijdragen via de nationale begroting voldoende geregeld zijn. Voor de democratische controle op de verantwoording achteraf zijn goede stappen gezet, waarbij de commissie de verdere voortgang aandachtig zal bewaken.

Conclusies en aanbevelingen over verantwoording over de Europese bestedingen.

De commissie voor de Rijksuitgaven is van mening dat de verantwoordelijkheid voor een goede verantwoording over EU-middelen in het bijzonder op het niveau van de lidstaten ligt. Deze verantwoording moet transparant zijn en uiteindelijk in een lidstaat op politiek niveau plaats vinden. De commissie voor de Rijksuitgaven onderstreept in dit licht het belang, het nut en de noodzaak van de Nationale Verklaring. Het afgeven van een Nationale Verklaring is cruciaal in een goede verantwoording over Europese bestedingen. De commissie voor de Rijksuitgaven is van opvatting dat de komende jaren meer aandacht besteed moet worden aan het wegnemen van politieke en administratieve belemmeringen om tot Nationale Verklaringen door alle lidstaten te komen. Vereenvoudiging van Brusselse regelgeving en stroomlijnen van nationale en Europese controle- en auditpraktijken lijkt daartoe de meest effectieve weg: naar Single Information and Single Audit (SISA) op Europees niveau.

De commissie voor de Rijksuitgaven verzoekt de minister van Financiën om de Kamer op korte termijn een stand van zaken te sturen over de resultaten van de werkgroep van de Europese Commissie over de vrijwillige Nationale Verklaring, inclusief een kabinetsappreciatie en de voorgenomen vervolgstappen van het kabinet.

De commissie voor de Rijksuitgaven onderstreept dat het aanbrengen van de juiste prikkels in het systeem cruciaal is om een goede verantwoording bij de lidstaten te bereiken. De commissie voor de Rijksuitgaven roept het kabinet daarom op om zich in de EU hard te blijven maken voor het aanbrengen van meer juiste prikkels in het begrotingssysteem ten behoeve van een betere verantwoording over de Europese uitgaven.

- Zo zou meer transparantie van de lidstaten over de feitelijke controles moeten worden beloond. De Europese Commissie zou op basis daarvan aantoonbaar minder controlelasten moeten leggen op landen die in dat opzicht goed werk leveren. De Europese Rekenkamer zou haar controle-inzet kunnen verleggen naar lidstaten die in dit opzicht minder goed werk leveren, waarbij meer inspanning plaats vindt bij lidstaten die hun controle nog niet op orde hebben, of die daarover minder transparant zijn.
- De commissie voor de Rijksuitgaven is verder van mening dat de foutenpercentages per lidstaat inzichtelijk en voor het publiek openbaar moeten worden gemaakt. Zo wordt duidelijk welke lidstaat goed of slecht scoort, ofwel “naming and shaming”. De commissie voor de Rijksuitgaven ziet dit als een goede manier voor het benoemen van problemen en oplossingen. De landen die beter scoren zouden, waar opportuun, minder controleverplichtingen opgelegd kunnen krijgen.
- Volgens de commissie voor de Rijksuitgaven is het verkeerd dat lidstaten de mogelijkheid zouden hebben om verkeerde bestedingen van Europese subsidies te herstellen, dergelijke fouten zouden niet beloond moeten worden, maar juist gesanctioneerd.

De commissie voor de Rijksuitgaven is van mening dat het nieuwe Financieel Reglement van de EU-begroting een goede stap in de richting van betere verantwoording van EU-middelen in de lidstaten is, maar dat er nog verdere stappen gezet kunnen en moeten worden. De commissie voor de Rijksuitgaven ziet de verbetering van de verantwoording over de Europese uitgaven als speerpunt voor de interparlementaire samenwerking in de komende jaren. Dit houdt in dat de commissie voor de Rijksuitgaven de (nationale parlementen van) lidstaten zal oproepen om de verantwoordingsdocumenten, die uit hoofde van het nieuwe Financieel Reglement van de EU-begroting verplicht zijn aan de Europese Commissie te sturen, tevens openbaar en inzichtelijk te maken. Op deze wijze kunnen individuele lidstaten bijdragen aan het verbeteren van de verantwoording over EU-middelen. De commissie voor de Rijksuitgaven zal erop aandringen dat deze boodschap wordt uitgedragen in de interparlementaire gremia, zoals de “artikel 13-conferentie”, COSAC en gezamenlijke commissiebijeenkomsten georganiseerd door de commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement.

2. Het parlementair budgetrecht en de discussie in Europees perspectief

Het is van belang om helder te hebben wat het parlementair budgetrecht inhoudt (2.1), voordat wordt ingaan op de Europese ontwikkelingen die mogelijk inbreuk hebben op onderdelen van dit budgetrecht (2.2). Na dit hoofdstuk gaan we dieper in op de discussies en kritieken rondom parlementair het budgetrecht in Europees perspectief en voorzien we deze van appreciaties en aanbevelingen.

2.1 Wat is het parlementair budgetrecht?

Het parlementair budgetrecht is een breed en complex begrip. Er zijn diverse naslagwerken hierover beschikbaar⁵. De werkgroep heeft op basis van bestaande literatuur een overzicht⁶ gemaakt van de verschillende **functies** van een begroting. Daarbij heeft de werkgroep een aantal **beginselen** geformuleerd waaraan (stelsels van) begrotingen moeten voldoen om de begrotingsfuncties goed tot hun recht te laten komen. Het overzicht is gebruikt als hulpmiddel voor de werkgroep om tijdens de verkenning scherp te krijgen waar specifieke aspecten van het nationale budgetrecht al dan niet in het gedrang zijn. Dit overzicht is ook gestuurd aan de gesprekspartners, voorafgaande aan de gesprekken. Aanvullend op het overzicht van begrotingsfuncties en – beginselen, is het goed om het onderscheid te maken tussen het **formeel en materiële budgetrecht**.

De Tweede Kamer heeft binnen het budgetrecht twee taken. Enerzijds controleert zij de regering, anderzijds is zij medewetgever. Het **formeel budgetrecht** oefent de Kamer uit als medewetgever. Dit houdt in dat de Kamer de eindbeslissing neemt over de financiële gevolgen van het door de minister voorgestelde beleid. In de praktijk betekent dit dat een begrotingswet⁷ wordt ingediend bij de Tweede Kamer die deze vervolgens afwijst of, al dan niet aangepast, vaststelt. Indien de Tweede Kamer besluit om het voorstel van de minister aan te passen, maakt zij hiervoor gebruik van het recht van amendement.

Het budgetrecht kan niet los gezien worden van goed inzicht in wat er met dat geld gebeurt. Voor de Tweede Kamer zijn bij het autoriseren van uitgaven door het kabinet daarom steeds twee uitgangspunten van groot belang:

- 1.) Uitgaven door het kabinet mogen niet eerder gedaan worden dan na voorafgaande instemming door de Kamer en niet voor een hoger bedrag dan het door de Kamer gestelde maximumbudget;
- 2.) De Tweede Kamer moet er op kunnen vertrouwen dat de door haar geautoriseerde budgetten 'zuinig en zinnig' worden besteed: geld moet doelmatig en doeltreffend worden uitgegeven. Het zou vooraf duidelijk en achteraf controleerbaar moeten zijn wat er met belastinggeld gebeurt (*output*) en of het tot iets heeft geleid (*outcome*).

⁵ O.a. De Rijksbegroting in Perspectief (1989) Kuipers & Postma; Parlement en begroting (1993) Han Gerald Warmelink; Comptabiliteitsrecht van het Rijk (1995) Jan Mulder; Toegang tot de Rijksbegroting (2005) Arnoldus, Van Nieuwamerongen, Verberne; etc.

⁶ Dit overzicht van begrotingsfuncties en begrotingsbeginselen treft u in bijlage 1.

⁷ Dit kan een ontwerpbegroting of suppletoire begroting zijn

Het komt voor dat uitgaven worden gedaan nog voordat de Kamer een voorstel van een begrotingswijziging heeft goed gekeurd. In dat geval wordt naast het formele budgetrecht gebruik gemaakt van het zogeheten **materiële budgetrecht**. In die situatie wordt het parlement door middel van vooruitlopende begrotingsinformatie, doorgaans per afzonderlijke brief, op de hoogte gesteld van de beleidsaanpassing en de daarmee gepaard gaande budgettaire wijzigingen. Zo wordt voorkomen dat het parlement achteraf voor voldongen feiten komt te staan. In de praktijk blijkt ook de toepassing van het materiële budgetrecht niet altijd mogelijk, een voorbeeld daarvan is de financiële steun aan banken in 2008. Het materiële budgetrecht kan niet gebruikt worden ter vervanging van het formele budgetrecht. Gelet op de Grondwet dient het parlement altijd alsnog formele autorisatie voor de financiële maatregelen van het kabinet te geven door middel van het aanvaarden van een wijziging van de bewuste begrotingswet.

Een discussie die volgt uit het Europese (crisis)beleid is in hoeverre een nationaal parlement vooraf toestemming kan geven voor het goedkeuren van uitgaven of aangaan van financiële verplichtingen zonder dat het hier vooraf mee heeft ingestemd door aanvaarding van de desbetreffende begrotingswet. De steunmaatregelen aan Griekenland alsook het opgerichte noodfonds EFSF zijn hier voorbeelden van.

2.2 Discussie over het parlementair budgetrecht in Europees perspectief

De financiële crisis heeft geleid tot een omvangrijke beleidsreactie vanuit de Europese Unie. In een ongekend hoog tempo zijn er allerlei financiële en economische maatregelen genomen om de nijpende situatie op de financiële markten te beteugelen. Te midden van deze financiële crisis heeft de voorzitter van de Europese Raad, de heer Van Rompuy, op verzoek van de Europese regeringsleiders verstrekkende voorstellen⁸ gedaan over de Economische en Monetaire Unie.

Het kabinet heeft meerdere malen zijn visie⁹ op de toekomst van de EMU met de Tweede Kamer gedeeld. De Tweede Kamer heeft dit proces op de voet gevolgd. Enerzijds in haar rol als controleur van de regering bij de Nederlandse positie in de Europese onderhandelingsgremia, en anderzijds in haar rol als medewetgever bij de implementatie van de respectievelijke Europese richtlijnen en bij de ratificatie van Europese verdragen, zoals het Europese Stabiliteitsmechanisme (ESM)¹⁰ en het Begrotingsverdrag¹¹. Hierbij heeft de Tweede Kamer gebruik gemaakt van de interne structuren om de Europese besluitvorming in een vroegtijdig stadium, versterkt te volgen¹². Het parlementaire debat met het kabinet ter voorbereiding en na afloop van de bijeenkomsten van de Raad van de EU en de Europese Raad, en ter afronding van de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen, was – en is – de hoeksteen van de publieke verantwoording.

⁸ 5 december 2012 – [Naar een echte Economische en Monetaire Unie](#)

⁹ Op 7 september 2011 (Kamerstukken TK 21 501-07 nr. 839) en op 30 november 2012 (Kamerstuk TK 21501-20 nr. 704)

¹⁰ Kamerstuk 33221

¹¹ Verdrag voor stabiliteit, coördinatie en governance in de EMU – Kamerstuk 33319

¹² Meer over de Europese werkwijze van de Kamer in de rapporten “Bovenop Europa” en “Voorop in Europa” (Kamerstukken 32726 en 33936).

Deze debatten worden inhoudelijk gevoed met informatie van het kabinet, adviesorganen en EU-instellingen, en met inbreng vanuit de samenleving door burgers, wetenschap, media en belangengroepen.

Ook in de Eerste Kamer is de democratische betrokkenheid bij en de controle op de (totstandkoming en uitvoering van) regelgeving op het terrein van financieel-economisch en monetair bestuur in Europees verband actueel. Zo heeft zij onder andere de Afdeling advisering van de Raad van State om voorlichting, en de Algemene Rekenkamer om een beschouwing over dit onderwerp gevraagd¹³, welke tevens naar de Tweede Kamer gezonden zijn. In deze visies wordt nader ingegaan op de zorgen waar deze Hoge Colleges van Staat zich in relatie tot het budgetrecht over uitspreken.

De werkgroep heeft besloten drie ontwikkelingen nader te bestuderen, zijnde het Europees Semester, de EU-noodfondsen en de verantwoording over de EU-begroting. Bij het Europees Semester lijkt in het bijzonder de allocatiefunctie van het budgetrecht een punt van zorg, evenals de begrotingsbeginselen ‘voorafgaande vaststelling’ en ‘hoogwaardige informatie’. Bij de EU-noodfondsen lijkt in het bijzonder de autorisatiefunctie in het geding, evenals de inrichting van het verantwoordingsarrangement. Bij de EU-begroting is een aanhoudend punt van zorg de verantwoordingsfunctie van het budgetrecht met betrekking tot de bestede middelen in gedeeld beheer van de Europese Commissie en de lidstaten, als ook het begrotingsbeginsel ‘openbaarheid’ daarbij.

Europees Semester

Het Verdrag van Maastricht (1992) legde een proces vast op weg naar de Economische en Monetaire Unie, met stappen naar een gecoördineerd economisch beleid en naar begrotingsdiscipline om buitensporige tekorten te vermijden. Tevens bevatte het Verdrag bepalingen voor een monetair beleid dat hoofdzakelijk is gericht op prijsstabiliteit als voorwaarde voor een stabiele gezamenlijke munt. In 1997 werden de afspraken uit het Verdrag van Maastricht over het maximale begrotingstekort van 3% BBP en maximale overheidsschuld van 60% vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). In die tijd constateerde o.a. Brenninkmeijer¹⁴ *“dat de komst van de EMU de democratie, de machtsuitoefening door de volksvertegenwoordiging, als ankerpunt van ons stelsel sterk beperkte.”*

Na een eerste hervorming van het SGP in 2005, om het pact *flexibeler* en *beter handhaafbaar* te maken, is het SGP in 2011 voor een tweede maal hervormd vanwege een behoefte aan versterking van de economische beleidscoördinatie.

Dit heeft via Europese wetgeving met gevleugelde termen zoals *Sixpack*, *Twopack*, *Europluspact* en *Fiscal Compact*¹⁵ onder andere geleid tot het huidige systeem van economische beleidscoördinatie, bekend als het *Europees Semester*. De Tweede Kamer heeft hierbij destijds (al in maart 2011) een belangrijke krijtstreep getrokken door middel van de aangenomen motie¹⁶, waarin de Kamer aangeeft dat voor wat betreft de eurozone niet meer

¹³ Zie voor het verzoek om voorlichting van de afdeling advies van de Raad van State: Kamerstuk 33454 nr. Q en zie voor het verzoek om beschouwing van de Algemene Rekenkamer: Kamerstuk 33454 nr. BH

¹⁴ A.F.M. Brenninkmeijer (1997) Het budgetrecht, NJB, pp. 485-486.

¹⁵ Zie voor een nadere uitleg van deze termen paragraaf 2.2.

¹⁶ Motie over aanvullende Europese afdwingbare afspraken (Kamerstuk 21501-07 nr. 516)

dan twee criteria verdragsrechtelijk zijn vastgelegd en daarmee afdwingbaar zijn, te weten een schuldennorm van maximaal 60% bbp en een begrotingstekort van maximaal 3%. Hierbij heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om niet in te stemmen met aanvullende Europese afdwingbare afspraken op het niveau van te nemen maatregelen.

Op 18 januari 2013 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State haar reactie op het voornoemde verzoek van de Eerste Kamer om voorlichting¹⁷ gestuurd, waarin het onder andere aangeeft wat er concreet nodig is om de rechten en bevoegdheden van het Nederlandse parlement, in het bijzonder het budgetrecht (formeel en materieel), in de toekomst in stand te houden. De Raad van State geeft aan dat *“de stap naar een effectief bestuur van de EMU voor de Nederlandse Staten-Generaal betekent dat de kaders waaraan de begroting moet voldoen voor een belangrijk deel op EMU-niveau worden bepaald.”* In het bijzonder stelt de Raad van State vast *“dat de Nederlandse begrotingsprocedure, waarbij de openbare behandeling begint op de derde dinsdag in september en waarvan de afhandeling in de beide Kamers over de jaarwisseling heen gaat, niet spoort met het Europees Semester.”* En *“Het Europees Semester in het bijzonder leidt ertoe dat de begrotingscyclus een ander ritme krijgt dan tot nu toe gebruikelijk was. Met name is van belang dat de regering reeds in het voorjaar een stabiliteitsprogramma bij de Europese Commissie moet aanleveren. De politieke besluitvorming over de begroting van het volgende jaar wordt dus in belangrijke mate verlegd van het najaar naar het voorjaar. De behandeling van (...) de begrotingen (...) hebben daarmee, wat de hoofdlijnen betreft, meer het karakter gekregen van de uitwerking en formalisering van al vastgelegde afspraken. (...) De betekenis van de presentatie van de begrotingen voor het volgende jaar, die op de derde dinsdag van september plaats vindt, neemt daardoor af.”* En *“Het parlement zou met de regering afspraken kunnen maken om de begrotingsbehandeling qua tijdslijn aan te passen aan het Europees Semester”*. Ook geeft de Raad van State aan *“dat de contracten tussen de regering en de Europese instellingen die eventueel in de tweede fase van de plannen van Van Rompuy gestalte krijgen, na overleg tussen parlement en regering over haar inbreng bij de Europese Commissie, jaarlijks moeten worden goedgekeurd door het parlement”*.

In de Staat van de Europese Unie 2013¹⁸ weerspreekt het kabinet de visie van de Afdeling advisering van de Raad van State door te stellen dat het Europees Semester en de Nederlandse begrotingsprocedures goed op elkaar aansluiten en dat er geen verschuiving van de nationale begrotingsprocedures van het najaar naar het voorjaar plaats vindt.

De Algemene Rekenkamer constateert¹⁹ dat *“de belangrijkste recente formele wijziging voor de nationale begrotingsprocessen inhoudt dat het parlement de begroting voor het eind van het jaar moet aannemen.”* Daarbij vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor een duidelijkere contextuele duiding door het kabinet van de diverse Europese aanbevelingen, voor de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de statistische gegevens onder de EMU-cijfers, voor het aanscherpen en harmoniseren van de nationale verantwoordingsprocessen

¹⁷ Zie Kamerstuk 33454 AB

¹⁸ Kamerstuk 33551 – Staat van de Europese Unie 2013 [“Bruggen slaan in Europa”](#) – pagina 10

¹⁹ Advies over de implicaties van het Europees economisch bestuur voor het Nederlandse begrotings- en verantwoordingsproces (28 november 2013, Kamerstuknr. 31865 nr. 56).

voor het toezicht op begrotingen en het macro-economisch beleid, voor de informatievoorziening aan het parlement over het Europees economisch bestuur en voor de positie van de nationale controle-instanties van de EU-lidstaten.

De appreciatie van de commissie voor de Rijksuitgaven van de ontwikkelingen op het terrein van het Europees Semester in relatie tot het budgetrecht zijn verder uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

EU-noodfondsen

In haar bovengenoemde voorlichting verwijst de Raad van State (op pagina 6) tevens naar haar advies over de goedkeuringswet voor het ESM. Daar maakt de Raad van State opmerkingen over de beperkte mogelijkheden van nationale parlementen om controle uit te oefenen op het functioneren van het ESM, evenals over de noodzaak dat niet alleen parlementaire goedkeuring vereist is voor de goedkeuring van het ESM-Verdrag²⁰, maar ook bij wijziging (verhoging) van het maatschappelijk kapitaal ervan. Derhalve beveelt de Raad van State in haar voorlichting aan *“dat het parlement zijn goedkeuring dient te geven aan het ter beschikking stellen van leningen in het kader van het ESM en eventueel andere crisismechanismen en de aanwending daarvan te controleren”*.

Met betrekking tot de Europese noodfondsen constateert de Algemene Rekenkamer in het EU-trendrapport 2014²¹, dat *“De controle op en verantwoording over de verstrekte gelden nog steeds niet afdoende is geregeld. Het ESM heeft een eigen auditcomité gekregen, maar over het EFSF en de Griekse leningsfaciliteit is niets vastgelegd over onafhankelijke controle van de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de steunoperaties”*.

In hoofdstuk 4 gaat de commissie voor de Rijksuitgaven dieper in op de controle en verantwoording over de Europese noodfondsen.

Verantwoording over EU-middelen

Een Europees onderwerp dat al langer de aandacht heeft van de Kamer en dat losstaat van de recente ontwikkelingen op het financieel-economische en monetaire vlak, is de (gebrekkige) verantwoording over de uitvoering van de Europese begroting.

Van de rijksbegroting gaan er jaarlijks enkele miljarden naar de Europese begroting. Het is belangrijk dat ook over de besteding van alle Europese gelden goede verantwoording wordt afgelegd. De Europese Rekenkamer geeft ieder jaar een oordeel over de betrouwbaarheid, rechtmatigheid en wettigheid van de Europese uitgaven. De Europese Rekenkamer heeft echter al 19 jaar op rij geen positieve betrouwbaarheidsverklaring kunnen geven. Toch wordt er elk voorjaar decharge verleend aan de Europese Commissie voor de EU-jaarbegroting door het Europees Parlement na advies van de Raad. De problematiek is gelegen in het feit dat veruit het merendeel van de Europese subsidies, ongeveer 80-90%, wordt uitgegeven door de lidstaten zelf in zogeheten gedeeld beheer. Dit legt (ook) een verantwoordelijkheid bij de lidstaten om de verantwoording over de Europese uitgaven te verbeteren. Nederland ontvangt jaarlijks ongeveer € 1,3 miljard euro van de Europese

²⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 221, nr. 4.

²¹ Kamerstuk [33869 nr. 3](#), pag. 41

begroting in de vorm van subsidies²². Sinds 2007 legt de Nederlandse regering openbare en politieke verantwoording af over de Nederlandse besteding van die EU-middelen via de zogenoemde “Nationale Verklaring”. De regering doet dit in samenwerking met de Algemene Rekenkamer, en het resultaat hiervan wordt in de Tweede Kamer besproken. Het is de verantwoordelijkheid van alle lidstaten om – net als Nederland - transparant te maken aan de Europese (en dus ook de Nederlandse) belastingbetaler op welke wijze Europese middelen worden besteed. De Tweede Kamer zet zich al jaren in voor het verbeteren van de verantwoording over Europese middelen. In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.

²² In de periode 2007 – 2013 ontving Nederland 9,1 miljard euro, dat is omgerekend circa 1,3 miljard euro per jaar, uit EU-fondsen in gedeeld beheer. Directe subsidies zijn hierbij niet meegerekend.

3. Europees Semester

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het trendmatig begrotingsbeleid in Nederland, en daarna op enkele Europese beleidsinstrumenten die aan de basis liggen van de Europese coördinatie van het economisch- en begrotingsbeleid. Vervolgens maken we inzichtelijk hoe dit Europese coördinatieproces inhaakt op het Nederlandse begrotingsbeleid.

3.1 Het Nederlandse, trendmatige begrotingsbeleid

In Nederland is sinds 1994 sprake van een trendmatig begrotingsbeleid, dat zich kenmerkt door het werken met behoedzame economische uitgangspunten, een scheiding tussen inkomsten en uitgaven, uitgavenkaders en één hoofdmoment in de besluitvorming over de begroting²³. Sindsdien wordt bij de start van een nieuwe regering het vaste reële uitgavenkader vastgelegd voor de aankomende vier jaren in het regeerakkoord²⁴. Deze afspraken in het regeerakkoord – naast de lopende langjarige verplichtingen – leggen de Nederlandse begroting in belangrijke mate vast. Dit meerjarige begrotingsbeeld en de potentiële beleidsconsequenties in dat kader overstijgen in omvang en consequenties (vele miljarden) verre de reallocaties (doorgaans hooguit enkele honderden miljoenen) die door het parlement via amendering worden aangebracht voor het aan de orde zijnde komende begrotingsjaar.

Belangrijk voor de besluitvorming over de Nederlandse begroting, is dat in het voorjaar (voorafgaand aan het jaar waarop de begroting betrekking heeft) het kabinet naar aanleiding van de Kaderbrief een hoofdlijnenbesluit neemt over de nog te presenteren Rijksbegroting. Op basis hiervan worden de Miljoenennota en de departementale begrotingen opgesteld die, voorzien van een advies van de Raad van State, aangeboden worden aan de Staten-Generaal op de derde dinsdag van september.

3.2 Six-pack, Fiscal Compact, Two-pack en Europees Semester

Vanaf 2011 is een reeks aan beleidsmaatregelen aangenomen die het economisch en begrotingsbestuur in de Europese Unie, en in het bijzonder de Eurozone, heeft versterkt²⁵.

Het **Six-pack** is een wetgevingspakket van 5 Europese verordeningen en een richtlijn, die per 13 december 2011 in werking zijn getreden. Het Six-pack heeft onder andere het Stabiliteits- en Groeipact versterkt. Het is duidelijker op welke wijze lidstaten op middellange termijn naar structureel begrotingsevenwicht dienen te convergeren (MTO²⁶). Ook kan de Europese Commissie een Buitensporig Tekort Procedure opstarten, indien de begrotingsschuld van een lidstaat hoger dan 60% van het Bruto Binnenlands Product is. Voor Eurozonelidstaten kunnen er zelfs financiële sancties volgen bij overschrijding van de begrotingsnormen in het

²³ Zie [informatieblad trendmatig overheidsbeleid](#)

²⁴ Zie ook http://www.parlement.com/id/vh8lnhrr6zza/trendmatig_begrotingsbeleid_zalnmnorm

²⁵ Zie onder andere [deze website van de Europese Commissie](#) en Raad van de EU.

²⁶ Medium Term Objective

SGP. Tevens introduceert het Six-pack een semiautomatisch mechanisme van “omgekeerde gekwalificeerde meerderheid”²⁷ om deze sancties op te leggen.

Het **Begrotingspact**, ofwel Fiscal Compact, betreft de begrotingsonderdelen van het Verdrag voor Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur, dat op 1 januari 2013 in werking is getreden. Het verdrag is overeengekomen door 25 EU-lidstaten (minus het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië). Het verplicht de lidstaten onder andere om de middellange-termijn-doelstelling voor het structurele begrotingsevenwicht (MTO) in nationale wetgeving te verankeren. In Nederland is dit gedaan in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet HOF). Het verdrag introduceert tevens nationale onafhankelijke begrotingsautoriteiten die controleren of de lidstaat zich aan deze begrotingsregels houdt. In Nederland is deze taak krachtens de wet HOF belegd bij de Raad van State.

Het **Two-pack** is op 30 mei 2013 inwerking getreden en bevat aanvullende regels voor het monitoren van nationale begrotingen. Lidstaten van de Eurozone dienen niet alleen voor 30 april de stabiliteits- en nationale hervormingsprogramma's aan de Europese Commissie te zenden, maar dienen tevens voor 15 oktober de begroting van het volgende jaar bekend te maken. De Europese Commissie maakt voor 30 november een analyse van deze conceptbegroting, en kan bij niet naleving van de SGP-verplichtingen de lidstaat om een herzien plan vragen. Tevens dienen de begrotingen uiterlijk 31 december aangenomen of vastgesteld te zijn²⁸. Het Two-pack bevat verder nog de mogelijkheid voor de Europese Commissie om Eurozone-lidstaten met serieuze financiële moeilijkheden onder verscherpt toezicht te stellen.

De bovengenoemde Europese regelgeving heeft geleid tot een cyclus van coördinatie van het economisch en begrotingsbeleid binnen de Europese Unie, genaamd het **Europees Semester**. Doel van het Europees Semester is het economisch en begrotingsbeleid van de lidstaten beter op elkaar af te stemmen en hier meer sturing aan te geven aan de hand van door de Raad goed te keuren ‘landenspecifieke aanbevelingen’. Deze aanbevelingen komen tot stand op basis van de nationale hervormingsprogramma's en de Stabiliteits- en convergentieprogramma's die de lidstaten zelf indienen aan de hand van de Europese Groeianalyse en de Europese economische prioriteiten. Via bovengenoemde wetgeving hebben de Europese Commissie en Raad de beschikking gekregen over aanzienlijke mogelijkheden om de lidstaten in een vroegtijdig stadium (niet-bindende) aanwijzingen te geven over het door hen te voeren budgettaire en economische beleid. De lidstaten worden geacht de landenspecifieke aanbevelingen van de Raad te implementeren bij het opstellen van hun nationale begrotingen. Indien lidstaten niet voldoen aan de aanbevelingen, kan dit slechts op basis van (de regelgeving over) buitensporige tekorten en ernstige macro-economische onevenwichtigheden voor de Eurolanden leiden tot financiële sancties.

²⁷ Bij een ‘omgekeerde gekwalificeerde meerderheid’ is een voorstel van de Commissie aanvaard, behalve als het door een gekwalificeerde meerderheid van de Raad wordt verworpen; dit houdt dus een versterkte positie van de Europese Commissie in.

²⁸ Verordening (EU) Nr. 473/2013 stelt hierbij dat “wanneer de begroting om objectieve redenen, buiten de macht van de overheid, niet tegen 31 december is aangenomen, moeten er uitgestelde-begrotingsprocedures in werking worden gesteld om ervoor te zorgen dat de overheid in staat blijft haar essentiële plichten te vervullen. Die procedure kan bijvoorbeeld bestaan in de uitvoering van de ontwerpbegroting van de overheid, van de in het voorgaande jaar vastgestelde begroting of van specifieke, door het parlement goedgekeurde maatregelen.”

3.3 Gevolgen van het Europees Semester voor Nederlands begrotingsbeleid

De Algemene Rekenkamer heeft op 28 november 2013 een brief gestuurd over het Europees economisch bestuur en de mogelijke implicaties voor de Nederlandse begrotingscyclus²⁹. Deze bevat onder andere een uitgebreide tabel over de onderdelen en kernverplichtingen van het economisch bestuur in de EU, en een helder overzicht van de sleutelmomenten van het economisch bestuur in de EU en de Nederlandse begrotingscyclus (pag. 4). Duidelijk is dat de nationale componenten van het Nederlandse begrotingsproces niet veranderd zijn onder invloed van het Europees Semester, maar dat wel heeft geleid tot extra Europese componenten in het Nederlandse begrotingsproces met in het bijzonder meer activiteit in het voorjaar.

De betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het Europees Semester heeft een grote ontwikkeling doorgemaakt. Bijlage 2 bevat een overzicht van het Europees Semester, en in het bijzonder alle (Europese) Raden waar het Europees Semester wordt besproken. De (vakcommissies van de) Tweede Kamer bereiden in debat met de verantwoordelijke ministers de Nederlandse posities voor alle (Europese) Raden voor. Daarbij is in de Tweede Kamer de praktijk van een rapporteur Europees Semester ontstaan (het lid Servaes voor het Europees Semester 2013, en het lid Schut-Welkzijn voor het Europees Semester 2014). Deze rapporteurs zijn aangesteld ten behoeve van de coördinatie van de werkzaamheden en een effectieve, tijdige en gerichte inbreng van de Tweede Kamer met betrekking tot het Europees Semester. Dit heeft geleid tot een vergrote, vroegtijdige betrokkenheid van de Kamer bij de Europese besluitvorming over de aanbevelingen voor Nederland en andere lidstaten uit hoofde van het Europees Semester. Meer over de parlementaire betrokkenheid bij het Europees Semester treft u in het verslag van de rapporteur Europees Semester 2013³⁰.

Het algemene beeld van de commissie voor de Rijksuitgaven is dat het Europees Semester geen inbreuk doet op het nationale budgetrecht. De commissie voor de Rijksuitgaven onderstreept het belang van de vroegtijdige betrokkenheid van de Kamer bij de Europese besluitvorming op het terrein van het Europees Semester, om zo invloed te hebben op de Europese aanbevelingen. Daarbij constateert de commissie voor de Rijksuitgaven dat de betrokkenheid van de diverse commissies van de Tweede Kamer bij het Europees Semester een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt, mede dankzij de betrokkenheid van de Kamerrapporteurs. De commissie voor de Rijksuitgaven ziet dat het synchroniseren van de tijdsschema's voor de opstelling van nationale begrotingen voordelen heeft voor de economische beleidscoördinatie van de lidstaten. De gemeenschappelijke tijdsschema's vergroten het verkrijgen van inzicht door o.a. de Europese Commissie en de lidstaten in de wijze waarop (andere) lidstaten de Europese aanbevelingen verwerken in de nationale begrotingen.

²⁹ Zie Kamerstuk 31865 nr. 56 (en de kabinetsreplik in Kamerstuk 31865 nr. 58)

³⁰ Zie Kamerstuk 33574 nr. 2 voor het verslag van de werkzaamheden van de rapporteur alsmede aanbevelingen inzake het Europees Semester en de opvolging daarvan binnen de Kamer

Voorjaar

“Bij voorkeur voor 15 april maar uiterlijk 30 april van elk jaar maken de lidstaten, in het kader van het Europees semester, hun nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn openbaar, die stroken met hun begrotingskader voor de middel lange termijn.”³¹

De commissie voor de Rijksuitgaven vindt het belangrijk dat het nationale begrotingsplan voor de middellange termijn en het stabiliteitsprogramma ruim voor 1 mei besproken worden in de Kamer. Het is praktijk dat het kabinet het nationale begrotingsplan en het stabiliteitsprogramma medio april met de Kamer deelt en bespreekt, voordat het deze documenten aan de Europese Commissie zendt.

Het kabinet wijst erop³², dat *“het stabiliteitsprogramma wordt opgesteld aan de hand van het Centraal Economische Plan (CEP) van het CPB en de bijbehorende ramingen voor de economie en overheidsfinanciën. Na verschijning van het CEP dienen de cijfers – zowel door het CPB als door het Ministerie van Financiën – te worden omgezet naar door de Europese Commissie gevraagde standaarden. Gegeven deze eisen en het feit dat het Stabiliteitsprogramma en Nationaal Hervormingsprogramma voor 1 mei aan de Europese Commissie moeten worden toegezonden, is het niet mogelijk om beide documenten ruim van tevoren aan de Staten-Generaal voor te leggen. Voor het Nationaal Hervormingsprogramma geldt deze beperking in mindere mate en dit document kan u dan ook eerder worden toegestuurd.”* en *“Kijkend naar de planning voor de komende jaren acht het kabinet het mogelijk om het Stabiliteitsprogramma voortaan uiterlijk in de tweede week van april aan te bieden aan de Staten-Generaal.”*

In algemene zin is de commissie voor de Rijksuitgaven van mening dat het Europees Semester heeft geleid tot meer transparantie in het Nederlandse begrotingsproces, omdat de Kamer in het voorjaar voorafgaand aan Prinsjesdag al elementen van beleidsvoornemens die van invloed zullen zijn op de begrotingsplannen van de regering kan bespreken en beïnvloeden. Dit is een aanvulling op de rol van de Kamer in het begrotingsproces.

De commissie voor de Rijksuitgaven is van mening dat de praktijk van het bespreken van het nationale begrotingsplan voor de middellange termijn en het stabiliteitsprogramma goed werkt. Tevens constateert zij dat deze praktijk niet formeel is vastgelegd. De commissie voor de Rijksuitgaven vindt het belangrijk dat het stabiliteitsprogramma medio april aan de Kamer wordt gezonden, zodat deze tijdig voor 1 mei kan worden besproken in de Kamer. De commissie voor de Rijksuitgaven beveelt aan dat het moment van toezenden van het nationale begrotingsplan voor de middellange termijn en het stabiliteitsprogramma aan de Staten-Generaal effectief wordt vastgelegd in formele wetgeving.

³¹ Artikel 4 lid 1 - Verordening (EU) Nr. 473/2013 (Two-pack)

³² Afschrift van de brief aan de Eerste Kamer over het Stabiliteitsprogramma en Nationaal Hervormingsprogramma 2014 d.d. 5 maart 2014

Landenspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie

“Onderzoek van het stabiliteitsprogramma wordt door de Raad verricht binnen ten hoogste twee maanden na de indiening van het programma. Op aanbeveling van de Commissie (..), brengt de Raad advies uit over het programma”³³ en “Indien de Commissie (...) van oordeel is dat er in een lidstaat van onevenwichtigheden sprake is, stelt zij het Europees Parlement, de Raad en de Eurogroep dienovereenkomstig in kennis. De Raad richt, op aanbeveling van de Commissie, de nodige aanbevelingen tot de betrokken lidstaat, overeenkomstig de procedure van artikel 121, lid 2, VWEU.”³⁴ Hierbij constateert de commissie voor de Rijksuitgaven dat de aanbevelingen in deze fase van het Europees Semester niet dwingend zijn. De procedures voor buitensporige tekorten of macro-economische evenwichtigheden kunnen uiteindelijk wel tot financiële sancties leiden.

Najaar

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft op 13 februari 2014 een evaluatie van de behandeling van de Rijksbegroting 2014 aan het Presidium aangeboden³⁵. Hierin constateert de commissie dat het tijdsplan van het Two-pack en het gebruikelijke tijdsplan van de begrotingsbehandelingen na Prinsjesdag elkaar doorkruisen, maar dat het Europees Semester en het Two-pack (Verordening 473/2013) geen invloed hebben gehad op de behandeling van de Rijksbegroting 2014. ***De commissie voor de Rijksuitgaven merkt op dat het Europees Semester de praktijk van het trendmatige begrotingsbeleid van Nederland (regeerakkoord, uitgavenkaders, jaarbegroting) niet doorkruist.***

*“De ontwerpbegroting van de centrale overheid voor het komende jaar en de belangrijkste parameters van de ontwerp begrotingen van alle andere subsectoren van de algemene overheid worden jaarlijks uiterlijk 15 oktober openbaar gemaakt.”³⁶ In de Nederlandse situatie wordt de ontwerpbegroting op de derde dinsdag van september aangeboden aan de Staten-Generaal, ruim voor de in de Europese wetgeving vastgelegde termijn van medio oktober. Deze ontwerpbegroting is veel gedetailleerder dan het Stabiliteitsprogramma, dat de Kamer in het voorjaar ontvangt en biedt een zo actueel mogelijk integraal beeld van de Rijksbegroting voor het komende jaar. De ontvangst van de Miljoenennota blijft een zeer belangrijk moment in de Nederlandse begrotingscyclus, ook in het kader van de parlementaire geschiedenis en staatsrechtelijke gebruiken. Verschuiving van het aanbieden van de Miljoenennota naar het voorjaar doet afbreuk aan het begrotingsbeginsel “hoogwaardige informatie” (zie bijlage 1). ***De commissie voor de Rijksuitgaven is van opvatting dat in de huidige omstandigheden dan ook absoluut geen noodzaak is voor het verplaatsen van Prinsjesdag of de Algemene Politieke Beschouwingen en de Algemene Financiële Beschouwingen naar het voorjaar.****

³³ Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, artikel 5, lid 2

³⁴ Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, artikel 6, lid 1

³⁵ Zie bijlage van de aanbiedingsbrief van het Presidium van 12 maart 2014 (Kamerstuk 31865 nr. 60)

³⁶ Artikel 4 lid 2 - Verordening (EU) Nr. 473/2013 (Two-pack)

Beoordeling van het ontwerpbegrotingsplan

“De Commissie stelt zo spoedig mogelijk en uiterlijk 30 november een advies over het ontwerpbegrotingsplan³⁷” en “Lidstaten worden opgeroepen om in het proces ter vaststelling van hun begroting het advies van de Commissie aangaande hun ontwerpbegrotingsplan in acht te nemen.³⁸” Het advies van de Europese Commissie in het kader van het Two-pack kan in deze fase van het Europees Semester nog niet leiden tot een formele sanctie. Daarom hoeft hierdoor, ook bij een eventueel negatief oordeel van de Europese Commissie, de begrotingsbehandeling niet te worden beïnvloed. **De commissie voor de Rijksuitgaven is van opvatting dat het Europees Semester en het Two-pack aansluiten bij het huidige Nederlandse begrotingsproces. De Commissie voor de Rijksuitgaven is daarbij van mening dat deze Europese regelgeving voor aanvaardbare toegenomen tijdsdruk zorgt bij de Staten-Generaal om de begroting aan te nemen.**

Einde jaar

“Volgens het gemeenschappelijk tijdschema voor de begroting wordt tevens de begroting jaarlijks uiterlijk 31 december aangenomen of vastgesteld, samen met de belangrijkste actuele begrotingsparameters voor de andere sub-sectoren van de overheid. Wanneer de begroting om objectieve redenen, buiten de macht van de overheid, niet tegen 31 december is aangenomen, moeten er uitgestelde-begrotingsprocedures in werking worden gesteld om ervoor te zorgen dat de overheid in staat blijft haar essentiële plichten te vervullen. Die procedure kan bijvoorbeeld bestaan in de uitvoering van de ontwerpbegroting van de overheid, van de in het voorgaande jaar vastgestelde begroting of van specifieke, door het parlement goedgekeurde maatregelen.”³⁹ Het artikel noemt het in werking stellen van uitgestelde begrotingsprocedures indien de begroting niet tegen 31 december is aangenomen. De commissie voor de Rijksuitgaven merkt – net als de Algemene Rekenkamer⁴⁰ – op dat voorwaardelijke objectieve redenen, buiten de macht van de overheid, niet verder worden gespecificeerd.

Om de Eerste Kamer beter in staat te stellen om de begrotingen voor 31 december af te ronden, is een suggestie gedaan om na de behandeling van de miljoenennota de begrotingshoofdstukken in de Tweede Kamer onmiddellijk na de behandeling één voor één vast te stellen en direct door te zenden (in plaats van stemming over alle begrotingshoofdstukken tegelijk in december). De commissie voor de Rijksuitgaven is van mening dat dit een integrale beoordeling van amendementen moeilijker maakt en bovendien in de weg kan staan van het verschuiven van middelen tussen de verschillende begrotingshoofdstukken⁴¹. Hiermee wordt afbreuk gedaan aan de allocatiefunctie, de

³⁷ Artikel 7 lid 1 - Verordening (EU) Nr. 473/2013 (Two-pack)

³⁸ Overweging 21 - Verordening (EU) Nr. 473/2013 (Two-pack)

³⁹ Artikel 15 - Verordening (EU) Nr. 473/2013 (Two-pack)

⁴⁰ Advies over de implicaties van het Europees economisch bestuur voor het Nederlandse begrotings- en verantwoordingsproces (28 november 2013, Kamerstuknr. 31865 nr. 56).

⁴¹ De Kamer heeft in het verleden regelmatig gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot reallocatie over de begrotingshoofdstukken heen. Voorbeelden uit de recente parlementaire geschiedenis kunnen worden gevonden bij het vaststellen van de begroting voor 2013, waar de leden Van Hijum, Koolmees, Schouten, Klaver en Merckies de inrichting van de uitgaven hebben geamendeerd (Kamerstuk 33400, amendementen XVI-49, XV-12, XV-11, XIII-21, XII-20, XIII-19, VII-31, VII-9 en VII-8); en bij de begrotingsbehandeling 2014 bij de verschuiving tussen begrotingshoofdstukken Infrastructuurfonds en SZW, amendementen onder Kamerstukken 33750-A-16 en 33750-XV-8.

reallocatie van begrotingsposten via amendementen door de Tweede Kamer. Verschuivingen tussen beleidsterreinen zouden dan formeel slechts tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen kunnen plaatsvinden. Deze suggestie zou naar mening van de commissie voor de Rijksuitgaven het budgetrecht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inperken, in het bijzonder de allocatiefunctie (zie bijlage 1). ***De commissie voor de Rijksuitgaven ziet geen heil in de suggestie om begrotingshoofdstukken één voor één vast te stellen en onmiddellijk na behandeling in de Tweede Kamer door te zenden naar de Eerste Kamer. Dit zou de reallocatie tussen begrotingshoofdstukken kunnen bemoeilijken en dientengevolge een inperking van het budgetrecht van de Tweede Kamer zijn.***

De onafhankelijke begrotingsautoriteit

25 van de Europese regeringsleiders en staatshoofden hebben besloten om de Europese begrotingsregels te borgen via een nationale wettelijke verankering⁴². In Nederland is dit verankerd in de wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet HOF)⁴³. In deze wet is onder andere ook geregeld dat de Afdeling advisering van de Raad van State specifieke nieuwe taken is toebedeeld bij het toezicht op de uitvoering van het Stabiliteits- en Groeipact en het Europees Semester.

Bij de Afdeling advisering van de Raad van State is op grond van de Wet HOF een onafhankelijke begrotingsautoriteit (OBA) ondergebracht, die in het kader van de *preventieve arm* van het Stabiliteitspact de uitvoering van een eventueel herstelplan, zoals dat mede op basis van de onafhankelijke ramingen van het CPB is vertaald in de Rijksbegroting, zal toetsen aan de aanbevelingen van de daartoe bevoegde instelling van de EU. Het advies dat de afdeling advisering van de Raad van State in dit kader geeft bij de Miljoenennota is een verplicht advies, voorzien van een oordeel. De Raad van State heeft tevens tot taak in de *preventieve arm* van het Stabiliteitspact toe te zien of het beleid zoals dat is vertaald in de Rijksbegroting voldoet aan de convergentie naar de MTO.

De commissie voor de Rijksuitgaven juicht de toegenomen rol van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het Europees Semester als onafhankelijke begrotingsautoriteit toe en acht het van belang dat de Kamer zich bewust is van deze nieuwe taken opdat daarvan optimaal gebruik wordt gemaakt, bijvoorbeeld door in voorkomende gevallen te overwegen actief voorlichting te vragen aan de Raad van State over vraagstukken die samenhangen met de uitvoering van het Stabiliteits- en Groeipact.

⁴² Europluspact, 24-25 maart 2011 en per Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU (artikel 3.2) op 2 maart 2012

⁴³ Zie voor een uitgebreide toelichting de Memorie van Toelichting bij de wet HOF (Kamerstuk 33416 nr. 3), specifiek Box 3, principe 7 op pagina 9.

4. Europese noodfondsen

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de voornaamste instrumenten van de EU voor financiële stabiliteit, zijnde de EU-noodfondsen. Vervolgens wordt er ingegaan op de parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van deze fondsen in relatie tot het budgetrecht van de Kamer. Daarna wordt ingegaan op de wijze waarop de Tweede Kamer invloed uitoefent op de besluitvorming van de noodfondsen. Verder gaat het hoofdstuk in op de publiek-externe controle en verantwoording bij de fondsen.

4.1 Financiële stabiliteitsinstrumenten in de EU

In mei 2010 besloten de regeringsleiders en staatshoofden van de Eurozone tot het instellen van een mechanisme om de financiële stabiliteit van de Eurozone te waarborgen. Dit nadat de financiële markten in een snel tempo het vertrouwen dreigden te verliezen in (de financiële stabiliteit in) een aantal landen in het Eurogebied⁴⁴. De aanleiding hiervoor was de crisis in verband met de Griekse schuldenproblematiek. Dit had onder andere de oprichting van de Griekse leningenfaciliteit tot gevolg, evenals de ingebruikname van het Europese Financiële Stabiliteitsmechanisme (EFSM), als ook de oprichting van de tijdelijke Europese financiële stabiliteitsfaciliteit (EFSF) en daarna het permanente Europese Stabiliteitsmechanisme (ESM)⁴⁵.

Het **EFSF**⁴⁶ verschaft als tijdelijk mechanisme, financiële steun aan lidstaten met financiële moeilijkheden. Het EFSF heeft een garantstelling van € 724,5 miljard door Eurolanden die geen steun ontvangen, met een effectieve leencapaciteit van € 440 miljard. Deze bedragen heeft het EFSF kunnen aanwenden om ten eerste leningen te verstrekken aan lidstaten in financiële moeilijkheden, ten tweede om financiële instellingen te herkapitaliseren via leningen aan overheden, ten derde om preventieve financiële ondersteuning te verlenen in de vorm van een kredietlijn, en ten slotte om obligaties van EFSF-leden te kopen op de primaire en secundaire markten. Sinds 1 juli 2013 gaat het EFSF geen nieuwe financieringsprogramma's meer aan, waarmee het ESM het enige permanente mechanisme is om financiële assistentie te verlenen. Het EFSF gaat nog wel door met de bestaande programma's voor Griekenland, Portugal en Ierland. Het EFSF zal ophouden te bestaan na de volledige terugbetaling van alle uitstaande leningen onder de hulpprogramma's en de verplichtingen met betrekking tot de financieringsinstrumenten van het EFSF.

In oktober 2010 is besloten tot het oprichten van het permanente noodfonds **ESM**⁴⁷, dat op 8 oktober 2012 in werking is getreden. Sindsdien is het ESM het belangrijkste instrument

⁴⁴ Zie brief regering van 10 mei 2010 over het mechanisme voor financiële stabiliteit (Kamerstuk 21501 nr. 723)

⁴⁵ Een nuttig overzicht van de financiële stabiliteitsinstrumenten in de Europese Unie en relevante achtergrondinformatie treft u in het webdossier EU-governance van de Algemene Rekenkamer, waarvan de Tweede Kamer op regelmatige basis een actualisatie ontvangt. Zie <http://www.rekenkamer.nl/eu-governance>. Een gedeelte van deze informatie is - onder dankzegging - overgenomen uit dit overzicht.

⁴⁶ Bron: <http://www.efs.europa.eu/>

⁴⁷ Bron: <http://www.esm.europa.eu/>

voor het vrijmaken van middelen en het verstrekken van stabiliteitssteun, onder strikte voorwaarden, ten gunste van de ESM-lidstaten die te maken hebben of worden bedreigd door ernstige financieringsproblemen. Het ESM heeft een ingeschreven kapitaal van € 702 miljard (waarvan € 80 miljard is ingelegd, en € 622 miljard opvraagbaar is), met een effectieve leencapaciteit van € 500 miljard. Hiermee kan het ESM leningen aangaan op de kapitaalmarkten bij banken, financiële instellingen of andere personen voor het financieren van bovengenoemd doel.

4.2 Parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van de Europese noodfondsen

De Tweede Kamer is op 10 mei 2010 geïnformeerd over het besluit van de Raad om te komen tot een mechanisme voor financiële stabiliteit⁴⁸. Een onderdeel van deze besluitvorming was de zogenoemde *special purpose vehicle* van € 440 miljard. De minister van Financiën heeft destijds in Brussel bij dit besluit een parlementair voorbehoud geplaatst met betrekking tot het Nederlandse aandeel (garanties à € 26 miljard). De Tweede Kamer heeft vervolgens tijdens het plenaire debat van 11 mei 2010 materieel kunnen instemmen met de Nederlandse garanties die door de Europese noodfaciliteiten EFSM en EFSF werden aangegaan. Tevens heeft de Kamer op 1 juli 2010 formeel ingestemd met de eerste suppletoire begroting 2010 van de minister van Financiën⁴⁹ met daarin het garantiëplafond van het EFSF van € 25,9 miljard.

Via de eerste suppletoire begroting 2011 van de minister van Financiën⁵⁰ is het garantiëplafond van het EFSF met instemming van de Tweede Kamer opgehoogd met circa € 30,0 miljard om de leencapaciteit van het EFSF te verhogen naar het oorspronkelijk beoogde bedrag van € 440 miljard. De Kamer is hierover onder andere op 16 februari 2011 per brief⁵¹ geïnformeerd. In deze brief geeft de minister aan dat *“hij zich terdege bewust is van het budgetrecht van de Kamer (..) en de Kamer zal consulteren en zich vergewissen van voldoende parlementaire steun voordat hij namens Nederland zal instemmen met (..) het eventueel verstrekken van Nederlandse over-garanties.”* Tijdens het plenaire debat voor de Europese Top van 24-25 maart 2011 heeft de Kamer de regering bij motie⁵² verzocht slechts onder voorbehoud in te stemmen met het voorliggende pakket.

Na besluitvorming van de Eurozone-top van 21 juli 2011 is ten behoeve van een tweede leningenpakket voor Griekenland de raamovereenkomst voor het EFSF gewijzigd om een flexibelere inzet ervan mogelijk te maken. Het ging hier onder andere om de verlenging van de looptijden van de leningen die het EFSF uitgeeft. De materiële instemming (onder strenge voorwaarden) heeft hiermee plaatsgevonden tijdens het in het zomerreces geplande overleg op 21 juli 2011 ter voorbereiding op de voornoemde Eurozone-top. De Kamer heeft de dag na bespreking tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen op 6 oktober 2011 formeel

⁴⁸ Zie brief (onder Kamerstuk 21501-07 nr. 723) en het verslag van het overleg op 10 mei 2010 tussen de commissie Financiën met de minister van Financiën (Kamerstuk 21501-07 nr. 734)

⁴⁹ Voorjaarsnota 2010 (Kamerstuk 32395 nr. 1)

⁵⁰ Voorjaarsnota 2011 (Kamerstuk 32780 nr. 1)

⁵¹ Kamerstuk 21501-07 nr. 778

⁵² Motie over het instemmen onder voorbehoud (Kamerstuk 21501-20 nr. 517)

ingestemd met de incidentele suppletoire begroting van de minister van Financiën⁵³ met onder andere de aanvullende garantieverplichting van € 41,9 miljard voor het EFSF.

In de voornoemde incidentele suppletoire begroting is ook het ESM (€ 40 miljard aan betalings- en garantieverplichtingen) verwerkt. Tijdens de Europese Raad van 23 en 24 juni 2011 is overeenstemming bereikt over het verdrag ter oprichting van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). De onderhandelingen over het ESM zijn door de Kamer op de voet gevolgd via onder andere de debatten voorafgaande aan de bijeenkomsten van de Eurogroep en (Europese) Raden. Het verdrag is na ondertekening op 2 februari 2012, inclusief advies van de Raad van State, ter ratificatie aangeboden aan de Staten-Generaal.

Op 24 mei 2012 heeft de Kamer na een stevig debat ingestemd met het permanente Europese Stabiliteitsmechanisme⁵⁴. Ter waarborging van het budgetrecht van de Kamer ten aanzien van de operaties van het ESM waar nieuwe financiële middelen of additionele garanties worden afgegeven, is bij de ratificatie van het ESM de motie Harbers c.s.⁵⁵ aangenomen. In deze motie wordt de regering verzocht bij voorgenomen verhoging of wijziging van het maatschappelijk kapitaal van het ESM deze verhoging of wijziging vooraf voor instemming aan de Tweede Kamer voor te leggen. Dit dient plaats te vinden door middel van een wijzigingsverdrag en eventueel een suppletoire begroting. De regering wordt in de motie verzocht om bij een opvraging van het Nederlandse niet-gestorte kapitaal door enig orgaan binnen het ESM, deze opvraging voor te leggen aan de Tweede Kamer. Dit dient als gevolg van de motie Harbers c.s. plaats te vinden door middel van een wetgevingshandeling, hetzij via voorlegging van een wijzigingsverdrag, hetzij via indiening van een suppletoire begroting.

Uit het bovenstaande blijkt dat Nederland verdragsrechtelijke verplichtingen is aangegaan, die Nederland bij een beroep hierop moet naleven. De Kamer heeft hierbij gebruik gemaakt van haar budgetrecht in materiële zin door (via de debatten) voorafgaand aan de Europese besluitvormingsmomenten goedkeuring te geven aan de bijdragen en garanties voor de noodfondsen. De Kamer heeft gebruik gemaakt van haar formele budgetrecht door na de besluitvormingsmomenten (alsnog) ook in te stemmen met de suppletoire begrotingen.

4.3 Parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming van de Europese noodfondsen

Het EFSF en ESM kennen vijf instrumenten voor het verlenen van financiële bijstand, zijnde

- 1) preventieve financiële bijstand,
- 2) financiële bijstand voor de herkapitalisatie van financiële instellingen,
- 3) financiële bijstand in het kader van een macro-economisch aanpassingsprogramma,
- 4) aankoop van obligaties op de primaire markt,
- 5) operaties op de secundaire markt.

⁵³ (Kamerstuk 33029 nr. 1)

⁵⁴ Zie Kamerstukken 33220 (Wijziging Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie m.b.t. een stabiliteitsmechanisme), 33221 (Verdrag tot Instelling van een Europees Stabiliteitsmechanisme) en 33215 (Incidentele suppletoire begroting ESM).

⁵⁵ Kamerstuk 33221 nr. 11

Besluiten over de inzet van middelen of instrumenten van het EFSF en ESM bij steunoperaties worden genomen met inachtneming van de op dat moment beschikbare leencapaciteit van de noodfondsen. Over deze leencapaciteit is dan al in een eerder stadium door het parlement besloten door middel van een behandeling en stemming over een (suppletoire) begroting. Voor de Nederlandse uitgaven, verplichtingen en/of garanties aan de fondsen is op dat moment dus al een parlementair mandaat verleend. ***De parlementaire controle op de besluiten en inzet van middelen uit de noodfondsen moet daarom in eerste instantie gezien worden in het kader van het budgetrecht in materiële zin***, en – voor zover de Staten-Generaal goedkeuring heeft verleend via het aannemen van een (suppletoire) begroting – in het kader van het (mede-)wetgeverschap (het budgetrecht in formele zin).

De Tweede Kamer hecht grote waarde aan haar nauwe betrokkenheid bij de besluitvorming binnen het EFSF en ESM. Op 18 januari 2012 heeft de Tweede Kamer een kabinetsbrief over de invulling van de behandelprocedures van besluiten van het EFSF en ESM ontvangen⁵⁶. De vaste commissie voor Financiën heeft hierover schriftelijk overleg gevoerd met de minister van Financiën⁵⁷, alvorens met hem hierover op 4 juli 2012 in debat te gaan⁵⁸. Dit heeft geleid tot een brief met een actualisatie van de afspraken over de parlementaire betrokkenheid bij de EFSF en ESM-besluitvorming⁵⁹. In deze brief zijn stapsgewijs de procedures beschreven voor de besluitvorming over de inzet van de faciliteiten van de noodfondsen:

Voor een optimale behandeling is het voor de Tweede Kamer van belang dat van voorgenomen EFSF/ESM-besluiten de beschikbare openbare documenten tijdig voor handen zijn en er een, bij voorkeur, openbaar debat kan plaatsvinden voorafgaand aan het Europese debat c.q. de Europese besluitvorming. Bij EFSF/ESM gaat het echter om verzoeken om financiële bijstand. De marktgevoelige aard van deze verzoeken heeft tot gevolg dat informatie vaak pas in een zeer laat stadium aan de Kamer gestuurd kan worden en dat in het slechtste geval de bespreking ervan pas kan plaatsvinden ná het Europese besluitvormingsmoment. Tevens zal de informatie meestal een vertrouwelijk karakter hebben, waardoor er in een besloten bijeenkomst met de regering moet worden overlegd. Vanwege de vertrouwelijkheid kan een dergelijke besloten bijeenkomst niet worden afgesloten met een openbare plenaire stemming. Bij de totstandkoming van de afspraken over de parlementaire betrokkenheid is daarom noodgedwongen een balans gezocht tussen enerzijds een effectieve en snelle interventie, en anderzijds een praktische invulling van het informatierecht van de Tweede Kamer en de daarmee verbonden, controlerende taak.

De minister geeft in de brief met een actualisatie van de afspraken over de parlementaire betrokkenheid bij de EFSF- en ESM-besluitvorming aan dat de formalisering van deze afspraken op een later moment, in overleg met de Kamer, zal plaatsvinden in een informatieprotocol. Hierbij zal aangesloten worden bij het informatieprotocol, zoals voorgesteld door de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel⁶⁰ onder leiding

⁵⁶ Kamerstuk 21501-07 nr. 877

⁵⁷ Het verslag van het Schriftelijk Overleg treft u in Kamerstuk 21501-07 nr. 903

⁵⁸ Het verslag van dit Algemeen Overleg treft u in Kamerstuk 21501-07 nr. 937

⁵⁹ Kamerstuk 21501-07 nr. 942

⁶⁰ Zie Kamerstuk 31980 nr. 61, aanbeveling 9. Hierin stelt de commissie voor een informatieprotocol op te stellen, om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer voorafgaand aan eventuele te nemen crisismaatregelen te verbeteren, dat van toepassing is op crisissituaties als aan de orde in het onderhavige

van het Lid De Wit (de commissie De Wit). Het kabinet heeft in reactie op het eindrapport de commissie De Wit toegezegd dit informatieprotocol tot stand te brengen⁶¹. Tot op heden heeft de minister van Financiën nog geen voorstel hiervoor aan de Kamer gezonden. De commissie voor de Rijksuitgaven roept de minister van Financiën op om op korte termijn dit informatieprotocol alsnog tot stand te brengen.

De belangrijkste besluiten van het ESM worden in de regel genomen op basis van onderlinge overeenstemming, waarbij eenparigheid van stemmen vereist is van de leden die aan de stemming deelnemen⁶². Deze onderlinge overeenstemming geldt voor de belangrijke besluiten binnen het ESM, zoals het verstrekken van financiële bijstand en de bijbehorende voorwaarden, het leningvolume van het fonds en eventuele veranderingen in het instrumentarium van het fonds⁶³. **Met betrekking tot deze belangrijkste besluitvorming van het ESM heeft Nederland een veto. De Tweede Kamer oefent haar budgetrecht in materiële zin uit via de controle op de kabinetspositie (in de debatten) voorafgaand aan de besluitvorming in de Europese gremia. Ook besluiten van de Trojka om een nieuwe tranche uit te keren aan een lidstaat in ernstige financiële moeilijkheden gaat met unanimiteit en betrokkenheid vooraf door de Kamer.**

In afwijking hiervan kan gebruik worden gemaakt van een spoedstemprocedure, indien de Europese Commissie en de ECB beide concluderen dat als niet dringend een besluit tot verlening of tenuitvoerlegging van financiële bijstand (...) wordt vastgesteld, zulks de economische en financiële duurzaamheid van de Eurozone in gevaar kan brengen⁶⁴. Volgens die spoedprocedure is een gekwalificeerde meerderheid van 85% van de uitgebrachte stemmen vereist. In verband met het Nederlandse aandeel van circa 6% in het maatschappelijk kapitaal van het ESM heeft Nederland in een dergelijke situatie, waarbij alle stemmen worden uitgebracht, geen eigen veto op de besluitvorming. **De Tweede Kamer heeft hiermee destijds ingestemd met het oog op de slagvaardigheid van het noodfonds.**

4.4 Controle en verantwoording van de Europese noodfondsen

Bij het EFSF is een interne auditdienst ingesteld om het management van het fonds te assisteren bij het geven van onafhankelijke verantwoording en bij het identificeren van efficiëntiemogelijkheden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de Charter for Audit and Control⁶⁵.

Bij het ESM is een onafhankelijke *Board of Audit* ingericht⁶⁶ bestaande uit vijf leden die door de *Board of Governors* worden aangesteld. Deze *Board of Audit* controleert de ESM-rekeningen en verifieert de operationele rekeningen en de balans. Bij het ESM is geregeld dat de jaarverslagen via de *Board of Governors* verstuurd worden aan de nationale

onderzoek. Door een structurele werkwijze te ontwikkelen en deze in een informatieprotocol vast te leggen wordt voorkomen dat ten tijde van een crisissituatie onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop het verkeer tussen regering en Kamer plaatsvindt. (...)

⁶¹ Kamerstuk 31980 nr. 77 d.d. 18 september 2012

⁶² Gespecificeerd in artikel 4.3 van het ESM-verdrag

⁶³ Gespecificeerd in artikel 5.6 van het ESM-verdrag

⁶⁴ Gespecificeerd in artikel 4.4 van het ESM-verdrag

⁶⁵ <http://www.efs.europa.eu/about/corporate-governance/charter-for-audit-and-control/index.htm>

⁶⁶ <http://www.esm.europa.eu/about/governance/board-of-auditors/index.htm>

parlementen en nationale rekenkamers. Op 20 juni 2013 keurde de *Board of Governors* het eerste jaarverslag over 2012 goed en heeft de *Board of Auditors* een jaarverslag gepresenteerd. Het jaarverslag 2013 van het ESM en het jaarverslag van het auditcomité van het ESM over het jaar 2013 zijn op 26 juni 2014 aan de Kamer gezonden⁶⁷.

Het jaarverslag beschrijft het beleid en de activiteiten van het ESM, de instrumenten van het ESM, de investeringsstrategie, de financieringsstrategie en het risicobeleid. Ook bevat het jaarverslag het financiële overzicht over het jaar 2013 (zogenaamde *Financial statements*). In aanvulling hierop heeft de Tweede Kamer op 30 juni 2014 de reactie van het ESM-management op het jaarverslag van het auditcomité van het ESM⁶⁸ ontvangen.

De Algemene Rekenkamer heeft op 27 februari 2012 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd⁶⁹ waarin het haar zorgen uit over de gebrekkige externe verantwoordings- en controlemogelijkheden bij het ESM. Mede in reactie hierop heeft de Kamer de regering opgeroepen meer aandacht te besteden aan verbetering van de publieke externe controle op het ESM⁷⁰. Zo verzoekt de Kamer⁷¹ de regering in de onderhandelingen met de andere eurolanden over de «by-laws» van het ESM zich in te zetten voor ruime publicatiemogelijkheden. Voorts verzoekt de Kamer om een onafhankelijk onderzoeksmandaat van de *Board of Auditors* van het ESM op het gebied van naleving van beleid en het rechtmatige en doeltreffend gebruik van middelen en risicomanagement.

De Algemene Rekenkamer constateert in het EU-trendrapport 2013⁷² dat bij de noodfondsen die op basis van intergouvernementele overeenkomsten tussen eurolanden tot stand zijn gekomen, de goede organisatie van de controle en verantwoording over verstrekte gelden maar deels is geregeld. Het ESM krijgt een eigen audit-comité, maar voor het EFSF en de Greek Loan Facility is niets vastgelegd over publieke externe controle van de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de steunoperaties. Voor een bedrag dat circa € 240 miljard bedraagt is derhalve geen publieke externe controle en verantwoording mogelijk. De minister van Financiën laat in de bestuurlijke reactie op het concept van het EU-trendrapport 2013 weten dat hij het niet eens is met de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de publieke externe controle en verantwoording van het noodfonds EFSF en het eerste Griekse leningenprogramma nog niet geregeld zijn. Volgens de minister kan democratische controle door nationale parlementen en rekenkamers plaatsvinden via de nationale begrotingen. In het geval van het EFSF betreft het een door de Staat afgegeven garantie en in het geval van het GLF een bilaterale lening aan een andere Staat. Verder acht de minister de controle van de Trojka, Europese Commissie, ECB en IMF op de besteding van het EFSF en het GLF afdoende en wijst hij op de afspraken die hij in september 2012 heeft gemaakt over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de monitoring van de uitvoering van de financiële bijstand door de Trojka (zie paragraaf 3.3).

De commissie voor de Rijksuitgaven onderstreept het belang van een onafhankelijke audit van het beheer van de noodfondsen. Dit is zowel in het belang van de goede publieke

⁶⁷ Kamerstuk 21501-07 nr. 1158

⁶⁸ Kamerstuk 21501-07 nr. 1162

⁶⁹ Kamerstuk 21501-07 nr. 886

⁷⁰ Motie Schouw c.s. (Kamerstuk 21501-20 nr. 618), Motie Schouten, Dijkgraaf (Kamerstuk 33221 nr. 9)

⁷¹ Motie Plasterk (Kamerstuk 33221 nr. 10)

⁷² EU-trendrapport 2013, pagina 11 (Kamerstuk 33523 nr. 2)

verantwoording, maar ook van de bestuurders van de fondsen die over miljarden aan bestedingen gaan. De commissie voor de Rijksuitgaven merkt hierbij op dat de vormgeving van het verantwoordingmodel van het ESM, dat in tegenstelling tot het EFSF een onafhankelijke Board of Audit heeft, een stap in de goede richting is. De commissie voor de Rijksuitgaven is van mening dat de mogelijkheden voor democratische controle vooraf op de Nederlandse garanties, leningen en bijdragen via de nationale begroting voldoende geregeld zijn. Voor de democratische controle op de verantwoording achteraf zijn goede stappen gezet, waarbij de commissie de verdere voortgang aandachtig zal bewaken.

5. Verantwoording over de Europese begroting

Van de rijksbegroting gaan jaarlijks enkele miljarden aan Nederlands belastinggeld naar de Europese begroting toe⁷³. Over de besteding hiervan heeft de Europese Unie tot op heden nog geen goede verantwoording kunnen afleggen. Dit is een doorn in het oog van velen, waaronder niet in de laatste plaats de commissie voor de Rijksuitgaven. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de oorzaken hiervan en wordt gezocht naar oplossingsrichtingen. Het hoofdstuk begint met een omschrijving van de verantwoording over de Europese begroting in algemene zin, voordat er in dit hoofdstuk stilgestaan wordt bij de mogelijkheden om op nationaal niveau de verantwoording over de Europese begroting ter hand te nemen. Vervolgens wordt nader ingegaan op enkele relevante onderdelen van het Financieel Reglement van de EU-begroting, waarna een toelichting is opgenomen over de rol van de Tweede Kamer bij het versterken van de verantwoording over EU-middelen.

5.1 Verantwoording op Europees niveau

Het Meerjarig Financieel Kader (MFK) is de Europese meerjarenbegroting die binnen de grenzen van haar inkomsten (de Eigen Middelen) voor een periode van ten minste vijf jaren wordt vastgesteld⁷⁴. Het huidige MFK loopt van 2014 tot en met 2020. In het MFK worden zowel de maximale omvang (plafonds) van de Europese jaarbegrotingen, als de verdeling van het geld over de hoofdthema's van het beleid vastgelegd.

De Europese Commissie stelt jaarlijks, binnen de kaders van het MFK, een ontwerpbegroting van de Unie voor⁷⁵. Dit gebeurt in het jaar dat voorafgaat aan het betrokken begrotingsjaar. Doorgaans stelt de Raad vervolgens een standpunt vast over deze ontwerpbegroting, waarna het Europees Parlement dit standpunt – eventueel geamendeerd, en al dan niet na een bemiddelingsronde – vaststelt. Daarmee is ook de jaarlijkse begroting van de Unie vastgesteld.

De Europese Commissie voert deze begroting uit *“in samenwerking met de lidstaten, onder haar eigen verantwoordelijkheid, binnen de grenzen der toegekende kredieten en met het beginsel van goed financieel beheer”*. Hierbij is zij gehouden aan de regels zoals deze zijn vastgelegd in de verordening Financieel Reglement van de EU-begroting. In dit Financieel Reglement zijn de begrotingsregels van de Europese Unie vastgelegd en staat precies hoe EU middelen besteed moeten worden, hoe de controle hierop moet plaatsvinden en wat de verplichtingen zijn van alle partijen die te maken hebben met de EU-begroting.

Het Europees Parlement verleent (op aanbeveling van de Raad) decharge aan de Europese Commissie voor de uitvoering van de begroting⁷⁶. Hiervoor doet het onderzoek naar de

⁷³ De Europese Commissie raamt de EU-uitgaven van Nederland in 2013 op (€6,552 miljard)

http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm

⁷⁴ De totstandkoming van het Meerjarig Financieel Kader is vastgelegd in VWEU artikel 312

⁷⁵ De totstandkoming van de jaarlijkse begroting van de EU is vastgelegd in VWEU artikel 313 t/m 316

⁷⁶ De decharge van de jaarlijkse begroting van de EU is vastgelegd in VWEU artikel 319

rekeningen, de financiële balans en het evaluatieverslag van de Europese Commissie. Doorgaans vindt de decharge plaats in het tweede jaar na afloop van het begrotingsjaar.

De Europese Rekenkamer geeft in dit kader ieder jaar een verklaring over de betrouwbaarheid van de rekeningen van inkomsten en uitgaven van de Unie en regelmatigheid en de wettigheid van de onderliggende verrichtingen.

De Europese Rekenkamer maakt in haar meest recente jaarverslag over de EU-begroting van 2012 melding van een geschat foutenpercentage van 4,8% voor de uitgaven van de Europese begroting à €138,6 miljard. Volgens de Europese Rekenkamer vertoonden in 2012 alle terreinen die beleidsuitgaven betreffen, fouten van materieel belang. Voor het al dan niet afgeven van een positieve betrouwbaarheidsverklaring hanteert de Europese Rekenkamer een percentage van 2% (de materialiteitsgrens). Doordat het geschatte foutenpercentage in 2012 boven de materialiteitsgrens van 2% ligt, heeft de Europese Rekenkamer geen positieve betrouwbaarheidsverklaring bij de jaarbegroting 2012 van de EU gegeven. Ondanks dit advies heeft de Ecofin Raad op 18 februari 2014 ingestemd met het advies aan het Europees Parlement om decharge te verlenen aan de Europese Commissie voor de uitvoering van de EU-begroting 2012. Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden hebben, net als het voorgaande jaar, tegen deze aanbeveling gestemd en een gezamenlijke verklaring uitgegeven⁷⁷. Het Europees Parlement heeft in lijn met het Raadsadvies op 3 april 2014 decharge verleend aan de Europese Commissie voor de EU-begroting 2012⁷⁸.

5.2 Verantwoording op nationaal niveau: Nationale Verklaring

Ongeveer 90% van de EU-uitgaven wordt besteed in de lidstaten. Bij ongeveer 80% van de EU-uitgaven zijn de lidstaten medeverantwoordelijk voor het beheer en de controle daarvan⁷⁹. Dit legt ook bij de lidstaten een verantwoordelijkheid om de verantwoording over de Europese uitgaven te verbeteren. Toch is een goede verantwoording soms lastig te bereiken vanwege constitutionele inbedding of cultuurverschillen.

De Nederlandse cultuur kenmerkt zich door minutieuze verantwoording. Nederland ontvangt jaarlijks ruim € 2 miljard aan EU-middelen⁸⁰. Sinds 2007 legt de Nederlandse regering **openbare** en **politieke verantwoording** af over de Nederlandse besteding van die EU-middelen via de zogenoemde “Nationale Verklaring”. De Algemene Rekenkamer brengt over deze verklaring een verslag uit, en beide documenten worden in de Tweede Kamer besproken. Net als Nederland, hebben ook Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk een hoog niveau van nationale verantwoording over EU-middelen. In sommige lidstaten is er een andere constitutionele inbedding, waardoor het federale niveau niet de respectievelijke (budgettaire) bevoegdheden heeft om via een Nationale Verklaring verantwoording af te leggen over uitgegeven EU-middelen. Ten slotte is er in sommige lidstaten in mindere mate cultuur van goed verantwoorden.

⁷⁷ Zie (bijlage bij) verslag van de Eurogroep en Ecofin Raad van 17-18 februari 2014 (Kamerstuk 21501-07 nr. 1126)

⁷⁸ <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cont/publications.html?id=CONT00006>

⁷⁹ Bron: website van de Algemene Rekenkamer over verantwoording EU-middelen www.eu-verantwoording.nl

⁸⁰ De Europese Commissie raamt de EU-inkomsten van Nederland in 2013 op (€2,264 miljard) http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm. Nederland verantwoordt zich in de Nationale Verklaring 2014 over gedeclareerde subsidies tot een totaalbedrag van € 1,286 miljard.

De nationale verantwoording over Europese middelen is als gevolg van complexe controle- en verantwoordingsvoorschriften van de Europese Commissie een vrij kostbare en tijdsintensieve aangelegenheid. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de migratiefondsen en visserij, waarbij voor Nederland relatief gezien kleine budgetten beschikbaar zijn, en waarbij de controlekosten daardoor relatief erg hoog zijn. Er gaat een substantiële inzet van auditcapaciteit gemoeid in relatie tot de controle van de rechtmatigheid van de Europese uitgaven in gedeeld beheer, ook in Nederland. Dit heeft ermee te maken dat in Nederland omvangrijke begrotingsposten in een keer effectief bekeken kunnen worden. De EU-middelen zijn veel complexer; er is een grote diversiteit aan bronnen die alle weer andere controleregels met zich meedragen. Ook het aanvragen van EU-middelen is veel complexer geworden, omdat - onder druk van goede besteding en verantwoording - de administratieve vereisten verzaamd zijn. Vooral voor kleine bedrijven brengt dit relatief hoge verwervingskosten met zich mee.

De Auditdienst Rijk is in Nederland verantwoordelijk voor de werkzaamheden met betrekking tot de audit van de Europese structuurfondsen (EFRO en ESF), het Europees visserijfonds (EVF) en de Europese migratiefondsen (EIF, EBF, ETF en EVLF); voor de certificering bij de Europese landbouwfondsen (ELGF en ELFPO); en de controle op de aan de EU afgedragen Eigen Middelen. De werkzaamheden met betrekking tot de EU nemen 10% van de capaciteit van de ADR in beslag⁸¹. Het overgrote deel van deze capaciteitsinzet is een rechtstreeks gevolg van door de Europese Commissie minutieus voorgeschreven voorwaarden voor subsidieverlening en controlevereisten, en staat als zodanig los van de Nationale Verklaring als politiek sluitstuk van het controleproces. Aangrijpingspunt voor verlichting van controlelasten is onder andere het door Nederland invloed uitoefenen op de controleparagrafen in de regelgeving voor besteding van gelden uit de Europese fondsen en door het harmoniseren van controleaanpak op nationaal en Europees niveau, waarbij Europese auditors kunnen steunen op door nationale auditors verricht controlewerk.

De commissie voor de Rijksuitgaven is van mening dat de verantwoordelijkheid voor een goede verantwoording over EU-middelen in het bijzonder op het niveau van de lidstaten ligt. Deze verantwoording moet transparant zijn en uiteindelijk in een lidstaat op politiek niveau plaats vinden. De commissie voor de Rijksuitgaven onderstreept in dit licht het belang, het nut en de noodzaak van de Nationale Verklaring. Het afgeven van een Nationale Verklaring is cruciaal in een goede verantwoording over Europese bestedingen. De commissie voor de Rijksuitgaven is van opvatting dat de komende jaren meer aandacht besteed moet worden aan het wegnemen van politieke en administratieve belemmeringen om tot Nationale Verklaringen door alle lidstaten te komen. Vereenvoudiging van Brusselse regelgeving en stroomlijnen van nationale en Europese controle- en auditpraktijken lijkt daartoe de meest effectieve weg: naar Single Information and Single Audit (SISA) op Europees niveau

⁸¹ Jaarplan Auditdienst Rijk, blz. 15, door de minister van Financiën op 14 mei 2013 aan de Kamer aangeboden (Kamerstuk 33 605, nr. 13).

5.3 Het Financieel Reglement van de EU-begroting

Op 28 mei 2010 heeft de Europese Commissie een conceptverordening gepresenteerd voor de herziening van het Financieel Reglement van de EU-begroting. Zoals eerder in dit document al aangegeven zijn in het Financieel Reglement de begrotingsregels van de Europese Unie vastgelegd en staat precies hoe EU middelen besteed moeten worden, hoe de controle hierop moet plaatsvinden en wat de verplichtingen zijn van alle partijen die te maken hebben met de EU begroting. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft deze onderhandelingen aangegrepen om het kabinet aan te sporen de nationale verantwoording over de EU-middelen te verbeteren door te pleiten voor het opnemen van verplichte, openbare lidstaatverklaringen in de verordening.

Op voorstel van de commissie voor de Rijksuitgaven heeft de Tweede Kamer op 1 juli 2010 een parlementair behandelvoorbehoud⁸² geplaatst bij het EU-voorstel voor de herziening van het Financieel Reglement van de EU-begroting. Dit heeft geleid tot een overleg tussen de commissie en de minister van Financiën waarin afspraken gemaakt zijn over de wijze waarop de Kamer over dit Europese voorstel gedurende de onderhandelingen zou worden geïnformeerd. Zo is afgesproken dat de minister de Kamer in het bijzonder zal informeren over ontwikkelingen rondom het artikel over het gedeelde beheer van de EU-begroting door de Europese Commissie en lidstaten. Dit is het artikel dat betrekking heeft op de Nationale Verklaringen. Sindsdien heeft de minister regelmatig updates naar de Kamer gestuurd, evenals het concept van het gemeenschappelijk standpunt van de Raad in eerste lezing. Op deze wijze heeft de commissie voor de Rijksuitgaven deze lastige onderhandelingen van het Nederlandse kabinet in de Raad nauwgezet gevolgd.

In de zomer van 2012 hebben de Raad en het Europees Parlement een compromis bereikt over de herziening van het Financieel Reglement en zijn de onderhandelingen afgesloten. Het kabinet meldt in een appreciatie van het onderhandelingsmandaat⁸³ dat *“het eindresultaat weliswaar enkele stappen voorwaarts kent maar in dit opzicht niet heeft beantwoord aan het Nederlandse ambitieniveau. Alle uitvoerende instanties verantwoordelijk voor het beheer van EU-fondsen zijn voortaan verplicht jaarlijks «management statements» af te geven, gebaseerd op een «onafhankelijke audit opinie» over de rechtmatigheid van de bestedingen tot op het niveau van de eindbegunstigden. Dat is naar het oordeel van het kabinet een verbetering ten opzichte van de huidige situatie.”* De minister van Financiën heeft in debat⁸⁴ hierbij aangegeven, dat deze onafhankelijke audit-opinies *“eigenlijk ook de kern van onze nationale verklaring zijn”*. In de appreciatie van het onderhandelingsresultaat van de herziening van het Financieel Reglement van de EU-begroting meldt het kabinet vervolgens: *“Verder blijven de zogenoemde «annual summaries» bestaan, met een duidelijker gedefinieerde inhoud. Publicatie van bovengenoemde verantwoordingsrapportages is echter niet verplicht gemaakt zoals Nederland graag gezien had. Deze informatie is niet openbaar beschikbaar voor EU burgers, behalve als lidstaten vrijwillig overgaan tot publicatie (zoals Nederland en een aantal andere landen al doen). Deze annual summaries bevatten een samenvatting van (de uitkomst van) audits die in het voorgaande begrotingsjaar door de nationale auditautoriteiten zijn uitgevoerd in de lidstaten. In 2012 hebben 14 (van de 27) lidstaten hun annual summaries*

⁸² Kamerstuk(dossier) 32437 nrs. 1 t/m 14

⁸³ Kamerstuk 32833 nr. 9 (pagina 9)

⁸⁴ Zie verslag van een algemeen overleg over de Ecofin Raad (Kamerstuk 21501-07 nr. 1133)

2010 al eens openbaar gemaakt en op de website van het Europees Parlement geplaatst⁸⁵. De Algemene Rekenkamer heeft hierbij een analyse⁸⁶ bij gemaakt, en constateert dat *“van de totaal 120 programma’s die in de annual summaries zijn opgenomen, hebben er 54 een goedkeurend oordeel van de auditautoriteit, en 55 een oordeel met beperkingen. In de overige gevallen is er sprake van een negatief oordeel of een oordeelonthouding, terwijl in één geval geen oordeel werd vermeld. Verder blijven bij verreweg de meeste programma’s de foutenpercentages onder de 2%. Vijf landen hebben één of meer programma’s met een foutenpercentage van 5% of hoger.”*

Ten slotte constateert het kabinet in de appreciatie van het onderhandelingsmandaat van de herziening van het Financieel Reglement van de EU-begroting: *“Ook een verplichte jaarlijkse Lidstaatverklaring voor alle EU landen bleek niet op voldoende steun te kunnen rekenen. In het nieuwe Financieel Reglement is alleen de optie opgenomen van het afgeven van een vrijwillige «declaration», zonder randvoorwaarden of nadere definiëring.”* Om invulling te geven aan deze *formele kapstok* in het Financieel Reglement van de EU, heeft Eurocommissaris Semeta een werkgroep nationale verklaringen⁸⁷ opgericht, waarin tevens het Europees Parlement (in het bijzonder Europarlementariër Jan Mulder) en het Voorzitterschap van de Raad en de lidstaten zijn vertegenwoordigd. Het kabinet meldt dat *“de Kamer uiteraard geïnformeerd wordt over de resultaten”*⁸⁸. Naar verluidt heeft deze werkgroep de werkzaamheden in juni 2014 afgerond en is de werkgroep tot overeenstemming gekomen over aanbevelingen voor het instellen en ingebruikname van een vrijwillige nationale verklaring. Het betreft aanbevelingen over de structuur en inhoud van de nationale verklaring, en belangrijke overwegingen voor het gebruik, zoals de geadresseerden, de timing, de publicatie en de opvolging van de Nationale Verklaring. Daarbij is de werkgroep met criteria gekomen om – idealiter – rekening mee te houden bij het opstellen van een Nationale Verklaring, om zo het nut van de verklaring voor Europese en nationale geadresseerden te vergroten. Ten slotte heeft de werkgroep een template van een nationale verklaring opgeleverd. ***De commissie voor de Rijksuitgaven verzoekt de minister van Financiën om de Kamer op korte termijn een stand van zaken te sturen over de resultaten van de werkgroep over de nationale verklaring, inclusief een kabinetsappreciatie en de voorgenomen vervolgstappen van het kabinet.***

Op 23 januari 2014 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven een brief⁸⁹ met vragen over het gedeeld beheer met lidstaten in (artikel 59) van het Financieel Reglement gestuurd in het kader van de politieke dialoog van nationale parlementen en de Europese Commissie. Hierin heeft de commissie voor de Rijksuitgaven o.a. gevraagd naar de rol en interne procedures van de Europese Commissie bij het publiceren van bovengenoemde verantwoordingsrapportages. De Europese Commissie heeft hierop op 14 april 2014 geantwoord⁹⁰ dat door lidstaten verstrekte informatie niet door de Europese Commissie mag worden gepubliceerd of openbaar worden gemaakt zonder dat de betrokken lidstaten de Europese Commissie voorafgaande toestemming hebben verleend. Tevens heeft de

⁸⁵ Zie: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cont/publications.html?id=CONT00003#menuzone>

⁸⁶ Zie EU-trendrapport 2013, pagina 15 – (Kamerstuk 33523 nr. 2)

⁸⁷ Zie http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/iwgn/index_en.cfm

⁸⁸ Zie Kamerstuk 24202 nr. 29 - Verslag van een Schriftelijk Overleg over het Jaarverslag van de Europese Rekenkamer

⁸⁹ Zie Parlis [2014D02440](https://parlis.nl/2014D02440)

⁹⁰ Zie http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/netherlands/2010_en.htm

commissie voor de Rijksuitgaven gevraagd welke acties en sancties de Europese Commissie zal ondernemen als een lidstaat niet op tijd de bovengenoemde verantwoordingsrapportages aanlevert. In de beantwoording hiervan merkt de Europese Commissie op dat zij de betalingstermijn voor een tussentijdse betaling maximaal 6 maanden zou kunnen onderbreken, zoals bepaald in artikel 83, lid 1, onder c), van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen⁹¹.

De commissie voor de Rijksuitgaven onderstreept dat het aanbrengen van de juiste prikkels in het systeem cruciaal is om een goede verantwoording bij de lidstaten te bereiken. De commissie voor de Rijksuitgaven roept het kabinet daarom op om zich in de EU hard te blijven maken voor het aanbrengen van meer juiste prikkels in het begrotingssysteem ten behoeve van een betere verantwoording over de Europese uitgaven.

- Zo zou meer transparantie van de lidstaten over de feitelijke controles moeten worden beloond. De Europese Commissie zou op basis daarvan aantoonbaar minder controlelasten moeten leggen op landen die in dat opzicht goed werk leveren. De Europese Rekenkamer zou haar controle-inzet kunnen verleggen naar lidstaten die in dit opzicht minder goed werk leveren, waarbij meer inspanning plaats vindt bij lidstaten die hun controle nog niet op orde hebben, of die daarover minder transparant zijn.
- De commissie voor de Rijksuitgaven is verder van mening dat de foutenpercentages per lidstaat inzichtelijk en voor het publiek openbaar moeten worden gemaakt. Zo wordt duidelijk welke lidstaat goed of slecht scoort, ofwel “naming and shaming”. De commissie voor de Rijksuitgaven ziet dit als een goede manier voor het benoemen van problemen en oplossingen. De landen die beter scoren zouden, waar opportuun, minder controleverplichtingen opgelegd kunnen krijgen.
- Volgens de commissie voor de Rijksuitgaven is het verkeerd dat lidstaten de mogelijkheid zouden hebben om verkeerde bestedingen van Europese subsidies te herstellen, dergelijke fouten zouden niet beloond moeten worden, maar juist gesanctioneerd.

5.4 Verdere parlementaire betrokkenheid bij de verantwoording over EU-middelen

De commissie voor de Rijksuitgaven zet zich samen met andere commissies in de Kamer in voor het verbeteren van de verantwoording over EU-middelen. Niet alleen het bovengenoemde Financieel Reglement van de EU-begroting, maar ook de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader zijn door de Kamer op de voet gevolgd. Op 30 juni 2011 heeft de Tweede Kamer op voorstel van de vaste commissie voor Europese Zaken een parlementair behandelvoorbehoud geplaatst bij het MFK. Dientengevolge heeft de vaste commissie voor Europese Zaken op 27 september 2012 afspraken gemaakt met de bewindspersoon voor Europese zaken over de wijze waarop de Kamer gedurende de onderhandelingen over het MFK wordt geïnformeerd. Hierbij heeft de Kamer om extra aandacht gevraagd voor de ontwikkelingen op het terrein van de nationale lidstaatverklaring en de verantwoording over EU-middelen⁹². Het kabinet heeft – naast de reguliere informatievoorziening voorafgaande en na (Europese) Raden - ieder kwartaal een overzicht met een stand van zaken van deze onderhandelingen gestuurd. De onderhandelingen over de jaarlijkse begroting van de EU worden op Raadsniveau gevoerd in de Ecofin Raad. De

⁹¹ Verordening (EU) nr. 1303/2013 inzake de gemeenschappelijke bepalingen van de (...) Europese fondsen

⁹² Zie Kamerstuk 32833 nr. 5

vaste commissie voor Financiën volgt deze onderhandelingen nauwgezet via de algemeen overleggen voorafgaand aan deze Ecofin Raden.

Tevens heeft de commissie voor de Rijksuitgaven zich in de afgelopen jaren in de EU middels interparlementaire samenwerking proactief ingezet om de controlerende taak op de besteding van de EU-middelen te vergroten. Zo heeft de commissie – in aanvulling op reeds genoemde activiteiten – op 28 en 29 januari 2010 in de Oude Zaal van de Tweede Kamer een interparlementaire conferentie georganiseerd over een betere verantwoording van Europese middelen (subsidies en fondsen)⁹³. Delegaties uit 20 lidstaten van de Europese Unie hebben aan deze conferentie deelgenomen. Tevens heeft de commissie voor de Rijksuitgaven op 11 april 2011 een werkbezoek gebracht aan de Europese instellingen in Brussel⁹⁴. Dit werkbezoek vond plaats ten tijde van de onderhandelingen over het nieuwe Financieel Reglement van de EU-begroting (zie paragraaf 5.3). Op 21 en 22 april 2013 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven een werkbezoek gebracht aan de Europese instellingen in Luxemburg in het teken van de publieke verantwoording van Europese uitgaven en beleid⁹⁵.

Ook via de COSAC⁹⁶ zet de commissie voor de Rijksuitgaven zich in om de verbetering van de verantwoording over EU-middelen aan de kaak te stellen. Tijdens de interparlementaire bijeenkomst van de commissies voor Europese Zaken (COSAC) op 2-4 oktober 2011 in Warschau is een amendement van de Nederlandse delegatie aangenomen⁹⁷, waarin COSAC de Europese instellingen oproept om de verantwoording en transparantie van de uitvoering van de EU-noodfondsen op te nemen in de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader. Daarbij roept COSAC lidstaten op om de verantwoording en transparantie van de besteding van EU-middelen op nationaal niveau te verbeteren.

Een delegatie van de (werkgroep budgetrecht in EU-perspectief van de) commissie voor de Rijksuitgaven heeft op 16 februari 2014 een bijeenkomst georganiseerd tijdens de plenaire bijeenkomst van de COSAC in Athene, waarin het met collega-parlementariërs heeft gesproken over de goede praktijken van nationale verantwoording over Europese middelen⁹⁸. Hierin heeft de delegatie de overige nationale parlementariërs opgeroepen om hun respectievelijke regeringen te verzoeken om de bovengenoemde (nog te verschijnen) verantwoordingsdocumenten uit hoofde van artikel 59 van het Financieel Reglement openbaar te maken.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft in het werkprogramma 2014 – 2017 wederom de ambitie uitgesproken dat zij zich zal blijven inzetten voor de versterkte controle en verantwoording over Europese middelen⁹⁹. Zo geeft de commissie voor de Rijksuitgaven aan

⁹³ De gezamenlijke slotverklaring is opgenomen in het verslag van de conferentie. Zie Kamerstuk 32 347, nr. 1.

⁹⁴ Zie Kamerstuk 32 753, nr. 1

⁹⁵ Zie Kamerstuk 33636 nr. 1

⁹⁶ COSAC is de interparlementaire bijeenkomst van commissies Europese aangelegenheden van parlementen van de EU. Voor meer informatie zie: <http://www.cosac.eu>

⁹⁷ Zie Kamerstuk 22660 nr. 48, bijdrage 1.8

⁹⁸ Zie <http://www.cosac.eu/51-greece-2014/plenary-meeting-of-the-li-cosac-15-17-june-2014/d1-9%20Background%20paper-Informal%20session-Dutch%20Tweede%20Kamer.pdf> en ook het (nog te plaatsen) verslag onder Kamerstuk 22660.

⁹⁹ Kamerstuk 31597 nr. 6

dat het de goede samenwerking met de Europese Rekenkamer wil blijven voortzetten en de jaarverslagen van de Europese Rekenkamer blijft gebruiken bij het bepalen van de Nederlandse positie bij het dechargeproces van de Europese jaarbegrotingen.

Tevens geeft de commissie in het werkprogramma aan de EU-tendrapporten van de Algemene Rekenkamer jaarlijks te blijven behandelen, met het doel de ontwikkelingen in het financieel management van EU-gelden in de EU, de lidstaten en in Nederland nauwgezet te kunnen volgen en te controleren. De commissie acht het inzicht in de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de Europese bestedingen essentieel voor een goede verantwoording van die uitgaven. Ook de jaarlijkse Nationale verklaring van Nederland over de besteding van EU-middelen (opgesteld door het kabinet) en de rapporten hierover van de Algemene Rekenkamer zullen door de commissie worden behandeld. Hiermee blijft Nederland voorop lopen met het op transparante wijze afleggen van politieke verantwoording op nationaal niveau over de in Nederland uitgegeven Europese gelden.

De commissie voor de Rijksuitgaven benoemt het wijzigen van de Europese begrotingssystematiek ten behoeve van de verbetering van de verantwoording over de Europese uitgaven als haar speerpunt voor de interparlementaire samenwerking in de komende jaren. De commissie voor de Rijksuitgaven roept de (nationale parlementen van) lidstaten op om de verantwoordingsdocumenten die uit hoofde van het nieuwe Financieel Reglement van de EU-begroting verplicht zijn aan de Europese Commissie te sturen, transparant te maken. Op deze wijze kunnen individuele lidstaten bijdragen aan het verbeteren van de verantwoording over EU-middelen. De commissie voor de Rijksuitgaven zal erop aandringen dat deze boodschap wordt uitgedragen in de interparlementaire gremia, zoals de “artikel 13-conferentie”, COSAC en gezamenlijke commissiebijeenkomsten georganiseerd door de commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement.

Bijlage 1 - Functies en beginselen van het Nederlandse budgetrecht

Er zijn vele handboeken¹⁰⁰¹⁰¹¹⁰² verschenen over onder meer de functies en beginselen van de begroting. Ook de Hoofdlijnennotitie Comptabiliteitswet (CW) doet hiervoor nog enkele handreikingen. Het onderstaande samenvattend overzicht is gemaakt op basis van de bovengenoemde bronnen en geeft een goed beeld van de diverse begrotingsfuncties.

Begrotingsfuncties:

- 1) **Autorisatiefunctie:** De Staten-Generaal moet de begroting(swetten) formeel goedkeuren.
- 2) **Allocatiefunctie:** De Staten-Generaal beslist waar de middelen aan worden besteed. Hoe worden de middelen verdeeld over de diverse beleidsonderwerpen en welke instrumenten worden ingezet?
- 3) **Beheersfunctie:** De vastgestelde begroting vormt het kader (machtiging) voor het beleid en uitvoering daarvan door de regering.
 - a. **Heldere verantwoordelijkheid:** (Hoofdlijnennotitie CW). Waar ligt de verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering indien verschillende ministers betrokken zijn? Taken kunnen buiten de Rijksdienst uitgevoerd worden, maar de gevolgen voor verantwoordelijkheid minister moeten duidelijk zijn.
 - b. **Onafhankelijkheid financiële functie:** (Hoofdlijnennotitie CW). De positie van de financiële en auditfunctie binnen een ministerie wordt onafhankelijk van de beleids- en bedrijfsvoeringsfuncties geborgd.
- 4) **Controle en verantwoordingsfunctie:** In hoeverre is het gevoerde beleid in overeenstemming met het voorgenomen beleid? Het parlement moet worden geïnformeerd hoe de beleidsmatige en budgettaire voornemens van het kabinet zijn gerealiseerd. Op basis van deze informatie wordt uiteindelijk decharge aan de ministers verleend
 - a. **Doelmatigheid:** Is of was het beleid efficiënt? Wat was de verhouding tussen de ingezette middelen en uitkomsten?
 - b. **Doeltreffendheid:** Is of was het beleid effectief? Worden de ingezette middelen zo besteed dat het beleidsdoel dat wordt gesteld ook daadwerkelijk wordt gehaald (beleidsresultaat en –effect).
 - c. **Rechtmatigheid:** Zijn de in de verantwoording opgenomen bedragen tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.
- 5) **Macro-economische functie:** Begrotingsbeleid heeft economische consequenties. Daarmee kan de begroting gebruikt worden om macro-economisch beleid te voeren.

Begrotingsbeginselen

¹⁰⁰ De Rijksbegroting in Perspectief – Kuipers & Postma

¹⁰¹ Toegang tot de Rijksbegroting – Arnoldus, Van Nieuwamerongen, Verberne

¹⁰² Toegang tot de Rijksbegroting - Vos, Teunen, van Hofwegen etc.

Naast de begrotingsfuncties, zijn er een aantal algemene eisen te formuleren waaraan (stelsels van) begrotingen moeten voldoen om de begrotingsfuncties goed tot hun recht te laten komen.

1) Eenheid / universaliteit

- a. **Begrijpelijkheid:** De begroting moet een goed beeld geven hoeveel overheidsmiddelen beschikbaar zijn voor de overheidstaken
- b. **Vergelijkbaarheid:** De begroting moet een goed afwegingskader zijn voor de inzet van de overheidsmiddelen
- c. **Uniformiteit:** Bedragen moeten vergelijkbaar zijn, bruto, en op zelfde wijze gesaldeerd.
- d. **Volledigheid:** Het Rijk mag geen uitgaven of ontvangsten hebben buiten de begroting. Uitgaven en ontvangsten moeten afzonderlijk zichtbaar zijn. De financiële activiteiten vinden niet buiten de begroting plaats (garanties?).
- e. **Gelijktijdigheid:** Begrotingsonderdelen zijn gelijktijdig onderwerp van besluitvorming. In de CW is vastgelegd dat autorisatie op niveau van begrotingsartikel gaat.
- f. **Heldere indeling**

2) Periodiciteit/annualiteit: Begrotingen dienen met regelmaat vastgesteld te worden, om tot een hanteerbaar proces van afweging te komen. In Nederland is gekozen voor een jaarlijks proces.

- a. Een **cyclische benadering** is van belang: begrotingsvoorbereiding, begrotingsuitvoering en begrotingsverantwoording;
- b. **'lerend vermogen'** is vervolgens van belang om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de uitgaven in de loop der jaren te verbeteren.

3) Voorafgaande vaststelling: Vaststelling van de begroting door de wetgever gaat vooraf aan de uitvoering door uitvoerende macht.

- a. **Terughoudendheid met uitvoering voordat formeel goedkeuring is verleend:** (hoofddlijn CW) De Kamers stellen voor 1 januari van het begrotingsjaar de begrotingswetten vast. Als dat niet lukt, geldt de bepaling dat de uitvoering van de begroting terughoudend dient plaats te vinden. Nieuw beleid dat in de ontwerpbegroting is opgenomen, mag nog niet worden uitgevoerd, zolang de begrotingswet niet door beide Kamers is aangenomen. Nieuw beleid dat al aan de Kamer is gemeld in een afzonderlijke beleidsnota of brief mag wel in uitvoering worden genomen.

4) Openbaarheid: Ten behoeve van de democratische legitimering moet een begroting zowel formeel openbaar, evenals inhoudelijk toegankelijk zijn.

- a. Indien aan beide voldaan is, volgt nog een "begrijpelijkheidsvraag". In hoeverre is het juridisch kenbaarheidsvereiste van toepassing (d.w.z. mensen moeten de wet kennen), en zijn er stappen te zetten naar een meer "open overheid" (d.w.z. zijn er andere vormen van informatievoorziening aan de burgers beschikbaar)?

5) Hoogwaardige informatie: Begrotingscijfers dienen actueel, kwalitatief, juist en betrouwbaar te zijn. De beleidsdoelen moeten specifiek zijn (mede vanwege de verantwoording).

- 6) Tijdigheid:** Dit uitgangspunt ondersteunt het recht om te beslissen over de hoogte en de besteding van de budgetten. Het in een tijdig stadium betrekken van de Kamer bij de begrotingsplannen van het kabinet.

Bijlage 2 - Europees Semester en het behandelschema van de Tweede Kamer

Het Europees semester verloopt, aan de hand van de Europese agenda, naar verwachting volgens het volgende processchema. Zie ook het [schematisch overzicht](#).

Fase 1: Van groeianalyse tot de vaststelling van de Europese economische prioriteiten (december 2013 – maart 2014)

Doel: Aan de hand van de economische vooruitzichten en groeiramingen worden de EU-brede economische prioriteiten vastgesteld.

Voorstel: Groeianalyse + bijlagen

Indiener: Europese Commissie

Deelbehandeling EU: Concurrentieraad, Raad Werkgelegenheid en Sociaal beleid, Raad Ecofin in voorjaar 2014.

Totaalbehandeling EU: Raad Algemene Zaken en Europese Raad maart 2014.

Besluitvorming EU: Europese Raad maart 2014

Fase 2: Uitwerking van de Europese prioriteiten in de nationale programma's (maart - april 2014)

Doel: De uitwerking van de algemene prioriteiten vindt plaats in de nationale Hervormingsprogramma's en Stabiliteits- en Convergenceprogramma's

Voorstel: Nationale programma's (Hervorming, Stabiliteit- en convergentie)

Indiener: Nederlandse regering (NHP minister EZ, Stabiliteitsprogramma minister FIN)

Besluitvorming/afhandeling: De nationale programma's dienen uiterlijk 30 april 2014 door de regering bij de Europese Commissie te worden ingediend.

Fase 3: Aannee van de landenspecifieke aanbevelingen (mei – juni 2014)

Doel: De analyse en bespreking van de nationale programma's resulteert in de vaststelling van macro-economische en budgettaire aanbevelingen voor elke EU-lidstaat afzonderlijk.

Voorstel: Voorstel voor landenspecifieke aanbevelingen

Indiener: Europese Commissie

Deelbehandeling EU: Raden Ecofin, en andere betrokken vakraden in mei-juni

Totaalbehandeling EU: Raad Algemene Zaken, Europese Raad juni 2014

Besluitvorming EU: Europese Raad juni 2014

Fase 4: Met de vaststelling van de landenspecifieke aanbevelingen is het Europese deel van het Semester afgerond. De rest van het jaar zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de implementatie ervan in hun nationale begrotingen en macro-economisch beleid ('Nationaal Semester': september – december 2014).

Doel: De landenspecifieke aanbevelingen dienen verwerkt te worden in de Rijksbegroting.

Voorstel: Rijksbegroting 2015

Indiener: Nederlandse regering

Besluitvorming EU: Europese Commissie geeft advies over uitvoering uiterlijk 30 november 2014.

Besluitvorming/afhandeling: Een concept van de nationale begrotingen dient op 15 oktober te worden ingediend bij de Europese Commissie. Deze geeft daarover uiterlijk op 30 november 2014 advies. Uiterlijk 31 december 2014 dient de begrotingsbehandeling te zijn afgerond.

Bijlage 3 - Samenstelling werkgroep en ambtelijke ondersteuning

Voorzitter van de werkgroep

- Aukje de Vries, VVD

Leden van de werkgroep

- Eddy van Hijum, CDA
- Yasemin Cegerek, PvdA (per 1 januari 2014)
- Marith Rebel, PvdA (tot 1 januari 2014)
- Anoushka Schut-Welkzijn, VVD (uit hoofde van het rapporteurschap Europees Semester betrokken in de beginfase)

Ambtelijke ondersteuning

- Eduard Groen (griffier)
- Peter van Kessel (adjunct-griffier/EU-adviseur)
- Hans Arts (bureau wetgeving)
- Martijn Balster (bureau onderzoek en rijksuitgaven)
- Evelien Maas (adjunct-griffier)
- Justin Rosing (adjunct-griffier)
- Jos van de Wiel (adjunct-griffier)