



FORUM

HET NATIONALE BUDGETRECHT EN EUROPESE INTEGRATIE

SUZANNE POPPELAARS - 22.02.2018

Het is inmiddels alweer bijna twee jaar geleden dat het Oekraïne-referendum plaatsvond. Tijdens discussies in de aanloop naar dat referendum bleek, tot verbazing van sommigen, dat het Nederlandse parlement niet de volledige zeggenschap had over de associatieovereenkomst die toen voorlag. Een groot deel ging over kwesties die behoren tot de bevoegdheid van de EU: niet het Nederlandse parlement, maar de Europese instellingen gingen erover. En daarom was een groot deel van die overeenkomst al in werking getreden voordat het Oekraïne-referendum überhaupt plaatsvond.

Deze bevoegdheidsverdeling tussen wat nationaal en wat Europees geregeld wordt, zie je terug bij allerlei verschillende onderwerpen. Zo ook bij het economisch beleid dat de verschillende lidstaten voeren. Moet er meer geld naar onderwijs, naar de wetenschap, naar de zorg, of naar meer asfalt? En wie beslist dat? Daarover gaat het budgetrecht.

1. Het budgetrecht

Het budgetrecht is het recht om de begroting bij wet vast te stellen en zo te bepalen welke overheidsuitgaven plaatsvinden. Op Prinsjesdag biedt de regering aan de Tweede Kamer de begrotingen voor de verschillende ministeries aan, die na parlementaire discussies en eventuele bijstellingen worden vastgesteld. Het budgetrecht strekt zich daarmee uit over vrijwel alle denkbare beleidsterreinen. Via verkiezingen kiezen wij volksvertegenwoordigers die onze opvattingen zo veel mogelijk weergeven. Door middel van het budgetrecht kunnen zij die ideeën over allerlei verschillende onderwerpen omzetten in beleid.

2. Europese integratie

Net zoals op veel andere terreinen, zie je ook hier een invloed vanuit de EU op het nationale recht. Toen de lidstaten in 1992 het Verdrag van Maastricht sloten, besloten zij het monetaire beleid voortaan op Europees niveau te gaan uitoefenen, door de oprichting van de Europese Centrale Bank. Het economisch beleid bleef grotendeels een nationale aangelegenheid.

Tijdens de eurocrisis bleek echter dat uit de hand gelopen overheidsfinanciën in het ene land, grote consequenties kunnen hebben voor andere lidstaten. De financiële

problemen in Griekenland haalden ook in Nederland veelvuldig het nieuws. Mede daarom zijn er in reactie op de eurocrisis veel maatregelen genomen die ervoor moeten zorgen dat het economisch beleid van de verschillende lidstaten meer op elkaar wordt afgestemd, en dus meer op Europees niveau gecoördineerd wordt.

Het is de vraag wat nu precies de juridische consequenties zijn van deze afstemming van het economisch beleid op Europees niveau voor het Nederlandse budgetrecht. Kan het Nederlandse parlement nog wel zelfstandig beslissingen nemen over de begroting? Of hebben we eigenlijk ook het budgetrecht al aan de EU overgedragen, zoals soms wel wordt beweerd?

3. Formeel vs. materieel budgetrecht

Om die vraag te beantwoorden, is het volgens mij nuttig om een onderscheid te maken tussen – wat ik noem - het formele en het materiële budgetrecht. Een kop uit de Volkskrant van vorig jaar maakt duidelijk wat ik daarmee bedoel. Daarin viel in september te lezen: “Kamer trok ongemerkt 2 miljard uit voor zorg.”

Zonder dat het parlement dat zelf in de gaten had, had het ingestemd met deze forse extra uitgave van 2 miljard euro voor de verpleeghuiszorg. Het was akkoord gegaan met wetgeving waardoor het zogeheten Zorginstituut richtlijnen zou opstellen voor de kwaliteit van de zorg. Ook was vastgelegd dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zouden worden gesteld om deze richtlijnen van dat Zorginstituut na te komen. Het Zorginstituut stelde dus richtlijnen op, en de overheid betaalde.

In dit voorbeeld lopen het formele en het materiële budgetrecht uiteen. Met het formele budgetrecht doel ik dan op het recht van het parlement om, samen met de regering, de begroting vast te stellen. Het materiële budgetrecht draait juist om de zeggenschap van het parlement bij de besteding van overheidsgelden.

Meestal oefent het parlement die zeggenschap uit door begrotingswetsvoorstellen aan te nemen. Op die manier bepaalt het immers welke overheidsuitgaven plaatsvinden. In dat geval vallen het formele en het materiële budgetrecht samen.

In het hiervoor genoemde voorbeeld, van het Zorginstituut, lopen het formele en het materiële budgetrecht juist uiteen, omdat het parlement weliswaar de begroting voor het ministerie van Volksgezondheid vaststelt, maar feitelijk de zeggenschap voor een deel van de zorguitgaven uit handen heeft gegeven aan het Zorginstituut. Het is immers het Zorginstituut dat bepaalt, via de richtlijnen, hoeveel geld er naar welke doelen binnen de zorg gaat, en niet het parlement.

4. Het budgetrecht en Europese integratie

De Europese voorschriften voor de nationale begroting en het Europees toezicht op de naleving daarvan, met in het uiterste geval boetes, hebben vanzelfsprekend

gevolgen voor het *materiële* budgetrecht van het parlement. Door de Europese kaders waar het parlement rekening mee moet houden bij de vaststelling van begrotingen, is de zeggenschap van het parlement over het economisch beleid verminderd.

Tegelijkertijd is er, anders dan vaak wordt beweerd, naar mijn mening nog veel ruimte voor het parlement om eigen keuzes te maken. De Europese afspraken bieden slechts kaders, zoals de 3%-grens voor het overheidstekort, waarbinnen het parlement, samen met de regering, bepaalt welke uitgaven plaatsvinden. De indruk die soms wordt gewekt, dat lidstaten geen eigen begrotingspolitiek meer kunnen voeren, is volgens mij onjuist. Te meer nu het cement waarop het systeem is gebouwd, namelijk de boetes die de EU kan opleggen aan lidstaten die zich niet houden aan de Europese kaders, eerder drijfzand blijkt te zijn. Die boetes zijn namelijk nog nooit opgelegd.

Opvallend is echter vooral dat het Nederlandse parlement aan het budgetrecht een hoofdzakelijk *formele* invulling heeft gegeven in het kader van Europese integratie. Bij de bespreking in het Nederlandse parlement van de verschillende Europese afspraken, lag de nadruk steevast op het gegeven dat aan de vaststelling van begrotingen bij wet niets verandert. Dat kan ook anders.

5. Duitsland

In Duitsland staat juist een materiële invulling van het budgetrecht centraal. Dit verschil met de Nederlandse formele interpretatie van het budgetrecht bleek heel duidelijk bij de noodhulp die tijdens de eurocrisis aan bijvoorbeeld Griekenland werd gegeven. Die financiële bijstand was afkomstig van het zogenoemde Europees Stabiliteitsmechanisme. Het Nederlandse parlement stemde in met de oprichting van dit noodfonds en accepteerde dat het vervolgens niets over de inzet daarvan te zeggen had. Het stond dan ook met lege handen toen Mark Rutte het niet zo nauw bleek te nemen met z'n verkiezingsbelofte dat er 'geen cent meer naar de Grieken' zou gaan. Het Duitse parlement daarentegen dwong af dat bij wet werd vastgelegd dat het moest instemmen met iedere inzet van het fonds. Een uiteenlopende interpretatie van het budgetrecht leidt zo tot belangrijke verschillen in de positie van nationale parlementen. Hoewel de Europese regelingen die gelden voor Nederland en Duitsland dus gelijk zijn, zijn de consequenties daarvan voor het nationale budgetrecht dat niet.

6. Aanbevelingen

Het Nederlandse parlement zou zich wat mij betreft dan ook actiever mogen opstellen bij het bewaken van zijn budgetrecht. Ik pleit voor een materiële benadering van het budgetrecht en stel voor om die zeggenschap van het parlement naar Duits voorbeeld in wetgeving te verankeren. Hoewel het uiteindelijk aan het parlement is om werk te maken van z'n budgetrecht, kan die verankering naar mijn mening bijdragen aan een betekenisvolle invulling van dit recht. Alleen op die

manier blijft het budgetrecht, ook in de toekomst, een recht van betekenis, wat mijns inziens cruciaal is voor de nationale democratie.

Bovenstaande tekst is een bewerking van de voordracht die Suzanne Poppelaars op 9 februari 2018 hield als lekenpraatje bij haar promotie. Zij is universitair docent Staatsrecht aan de Radboud Universiteit.